

884609 2

2ej.



ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS JURIDICAS

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8846-09

ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE HAN SIDO CONTEMPLADOS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LUIS EDWIN MOLINAR ROHANA

ASESOR DE LA TESIS: LIC. ARMANDO LOPEZ SALINAS
REVISOR DE LA TESIS: LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO

NAUCALPAN, EDO. DE MEX.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis abuelos :

Leticia Hyslop, aunque no me acuerdo muy bien de ti, tus enseñanzas han llegado a mí haciéndome mejor persona.

Guillermo Molinar Pacheco, porque como alguien dijo : " es la persona que conozco que más se aproxima a la idea que tengo de un santo."

Hortensia Silva y Chaquer Rohana, porque me enseñaron lo grande que puede ser el amor entre dos personas, lo cual ha significado mucho en mi vida.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I .- EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| 1.1 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | 1 |
| 1.2 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO | 1 |
| 1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS | 2 |
| 1.4 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 3 |
| 1.4.1 EL SUJETO | 3 |
| 1.4.2 VOLUNTAD | 4 |
| 1.4.3 OBJETO | 4 |
| 1.4.4 MOTIVO | 4 |
| 1.4.5 FINALIDAD | 4 |
| 1.4.6 LA FORMA | 5 |
| 1.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS | 5 |
| 1.5.1 LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD | 5 |
| 1.5.2 LA EJECUTORIEDAD | 6 |
| 1.6 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 6 |
| 1.7 EL ACTO ADMINISTRATIVO PERFECTO | 7 |
| 1.8 EL ACTO ADMINISTRATIVO ILEGAL | 8 |
| 1.8.1 DESVÍO DE PODER | 9 |
| 1.8.2 LA CONVALIDACIÓN | 10 |
| 1.9 LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 10 |
| 1.10 LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS | 11 |
| 1.11 REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 12 |
| 1.12 NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 12 |
| 1.13 EL ACTO ADMINISTRATIVO INEXISTENTE | 14 |
| 1.14 LA CADUCIDAD | 14 |
| 1.15 LA PRESCRIPCIÓN | 16 |

CAPÍTULO II.-TEORÍA GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

| | |
|---|----|
| 2.1 CONCEPTO DE RECURSO | 18 |
| 2.2 LA JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA | 22 |
| 2.3 VENTAJAS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 25 |
| 2.4 DESVENTAJAS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 26 |
| 2.5 EL PODER JERÁRQUICO | 27 |
| 2.6 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y OTROS CONCEPTOS JURIDICOS | 30 |
| 2.7 EL RECURSO ADMINISTRATIVO, EL DERECHO DE PETICIÓN Y LA NEGATIVA FICTA | 30 |
| 2.8 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA RECLAMACIÓN | 35 |
| 2.9 LA AUTOTUTELA Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO | 36 |
| 2.10 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO PROCESAL | 36 |
| 2.10.1 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA ACCIÓN | 36 |
| 2.10.2 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO | 37 |
| 2.10.3 EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA JURISDICCIÓN | 38 |
| 2.11 DIFERENCIA ENTRE RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO JURISDICCIONAL | 38 |
| 2.12 RELACIÓN ENTRE RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA INSTANCIA JURISDICCIONAL | 40 |
| 2.13 EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 40 |
| 2.13.1 MOMENTO EN QUE SE PRESENTA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 41 |
| 2.13.2 MOMENTO A PARTIR DEL CUAL DEBE SOLICITARSE LA SUSPENSIÓN Y ÓRGANO COMPETENTE PARA OTORGARLA | 42 |
| 2.14 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 43 |
| 2.15 CLASIFICACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 52 |
| 2.16 EL PROCEDIMIENTO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 58 |
| 2.17 LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA | 62 |
| 2.18 LOS EFECTOS DE LA DEFINITIVIDAD | 65 |
| 2.19 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 66 |
| 2.20 CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUEDEN HACERSE VALER EN EL RECURSOADMINISTRATIVO | 73 |
| 2.21 RESOLUCIONES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 75 |

| | |
|--|-----|
| 2.22 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA | 80 |
| 2.23 LA TERMINACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO | 81 |
| 2.24 APICACIÓN SUPLETORIA. | 82 |
| | |
| CAPÍTULO III.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPLADOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. | |
| | |
| 3.1 ANTECEDENTES | 84 |
| 3.1.1 CÓDIGO FISCAL DE 1938 | 84 |
| 3.1.1.1 LA REVOCACIÓN | 87 |
| 3.1.1.2 OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO | 87 |
| 3.1.1.3 LA OPOSICIÓN DE TERCERO | 88 |
| 3.1.1.4 LA RECLAMACIÓN DE PREFERENCIA | 88 |
| 3.1.1.5 LA NULIDAD DE NOTIFICACIONES | 89 |
| 3.1.2 CÓDIGO FISCAL DE 1967 | 89 |
| 3.1.3 CÓDIGO FISCAL DE 1981 | 89 |
| 3.1.3.1 EL RECURSO DE REVOCACIÓN | 90 |
| 3.1.3.2 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN | 90 |
| 3.1.3.3 REQUISITOS | 91 |
| 3.1.3.4 DOCUMENTOS QUE SE DEBÍAN ACOMPAÑAR | 93 |
| 3.1.3.5 LAS PRUEBAS | 95 |
| 3.1.3.6 RESOLUCIÓN | 95 |
| 3.1.3.7 PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN | 97 |
| 3.1.3.8 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA | 98 |
| 3.1.3.9 CAUSALES DE REVOCACIÓN | 99 |
| 3.1.3.10 COMPETENCIA | 100 |
| 3.1.3.11 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN | 101 |
| 3.1.3.12 RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA ADUANERA | 103 |
| 3.1.3.13 RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN | 104 |
| 3.1.3.14 IMPUGNABILIDAD DEL RECURSO | 105 |
| 3.1.3.15 COMPETENCIA | 110 |
| 3.1.3.16 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO | 112 |
| 3.1.3.17 DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES | 115 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.4 REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE 1996 | 117 |
| 3.1.4.1 RECURSO DE REVOCACIÓN | 117 |
| 3.1.4.2 PROCEDENCIA DEL RECURSO | 117 |
| 3.1.4.3 COMPETENCIA | 121 |
| 3.1.4.4 REQUISITOS | 122 |
| 3.1.4.5 IMPROCEDENCIA | 126 |
| 3.1.4.6 DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES | 127 |
| 3.1.4.7 PRUEBAS | 129 |
| 3.1.4.8 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN | 130 |
| 3.2 MODIFICACIONES REALIZADAS A ESTE ORDENAMIENTO. | 131 |
| 3.2.1 RECURSOS PROCEDENTES | 131 |
| 3.2.2 RESOLUCIONES CONTRA LAS CUALES SE PODÍAN HACER VALER LOS RECURSOS | 132 |
| 3.2.3 ANTE QUIEN SE PRESENTABA | 135 |
| 3.2.4 PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO | 136 |
| 3.2.5 SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO | 137 |
| 3.2.6 REQUISITOS DE LOS RECURSOS | 138 |
| 3.2.7 ACREDITAMIENTO DE LA PERSONALIDAD | 139 |
| 3.2.8 DOCUMENTOS QUE SE ACOMPAÑAN AL RECURSO | 140 |
| 3.2.9 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO | 142 |
| 3.2.10 LA IMPUGNACIÓN DE NOTIFICACIONES | 143 |
| 3.2.11 TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS | 145 |
| 3.2.12 IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN | 149 |

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Al conocer de los recursos administrativos mediante mi servicio social y por pláticas con mi director de tesis, me interese en este medio de impugnación de actos de autoridad, por lo que al no haberlo estudiado a detalle en mi carrera universitaria, decidí analizarlo en mi trabajo de titulación.

Al estar revisando bibliografía sobre el tema, para poder realizar este trabajo, me llamó la atención el hecho de que existen opiniones que consideran que este medio de defensa es un freno para el logro de una justicia rápida y expedita, y que sólo es una trampa procesal para el particular, viendo a este medio de defensa sólo como un requisito más para poder acceder a otras instancias, sin traer ningún beneficio, lo que me llevó a sustentar y defender su importancia y necesidad ya que los recursos administrativos auxilian en el respeto a la garantía de audiencia, y al controlar la legalidad de los actos de la administración se convierte en un instrumento de impartición de la justicia administrativa.

Una vez sustentada como premisa la importancia de los recursos administrativos para poder aspirar a una justicia administrativa y al darme cuenta de la gran amplitud del tema, misma que difícilmente podía abarcar en un trabajo como el presente, decidí avocarme únicamente a los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación, por ser estos los que desde mi punto de vista revisten mayor importancia por ser la base de los demás recursos administrativos.

Por lo tanto, este trabajo no pretende analizar todos los medios idóneos para llegar a la justicia administrativa, sino que únicamente pretende analizar la regulación de uno de los medios de defensa del particular frente a la administración pública que nos ayude a acercarnos un poco más a esa finalidad: La justicia.

Hemos considerado de vital importancia establecer en el primer capítulo un somero análisis de la teoría general del acto administrativo al ser estos los antecedentes inmediatos y lo fundamental para la existencia de los recursos administrativos, ya que estos están encaminados a la impugnación de dichos actos administrativos por lo cual es necesario conocer los actos administrativos para después proceder al estudio de los medios de impugnación con que cuentan los gobernados para defenderse de la administración.

Dentro de este primer capítulo hacemos referencia a lo que es la función administrativa, para proseguir a dar la definición de lo que es el acto administrativo y su clasificación. Después continuamos con el estudio de cada uno de los elementos del acto administrativo como lo son los sujetos, la voluntad, objeto, motivo, finalidad y forma. Una vez analizados los elementos del acto administrativo nos referimos a las características de este tipo de actos como lo son la presunción de legalidad y la ejecutoriedad. Para poder entender bien lo que es el acto administrativo también señalamos en el primer capítulo los efectos de los actos administrativos y hacemos la diferenciación entre un acto administrativo perfecto y el acto administrativo ilegal, analizando dentro de este tema lo que es la convalidación y lo que es el desvío de poder. Por último, dentro de este primer capítulo señalamos la ejecución, extinción, revocación y nulidad del acto administrativo por ser estos de vital importancia para comprender el objeto y la finalidad de los recursos administrativos.

En el segundo capítulo nos referimos a lo esencial de los recursos administrativos en general, como puede ser su concepto, elementos, clasificación, efectos, procedimiento, contra que actos se pueden imponer y la resolución de los recursos. De igual manera y para que quede con mucha claridad en este segundo capítulo se estudia a los recursos administrativos en comparación con diversas instituciones jurídicas con las cuales se puede llegar a confundir como lo pueden ser la autotutela, el derecho de petición, la reclamación, la acción, el proceso y la jurisdicción, estableciendo las

similitudes y diferencias. También se toca el punto referente a las ventajas y desventajas de los recursos, los efectos de la resolución que pone fin a el recurso, y la aplicación supletoria que tienen los recursos administrativos.

Al quedar establecido lo que es un recurso administrativo, en el tercer capítulo se estudia específicamente los recursos contemplados en el Código Fiscal de la Federación desde su creación hasta el Código Fiscal de la Federación vigente en 1997. Este estudio reviste vital importancia ya que esta codificación es la más importante y por lo tanto es necesario observar la evolución de los mismos. Dentro de este tercer capítulo estudiamos a el recurso de revocación y el de oposición la procedimiento administrativo de ejecución, analizando la procedencia, requisitos, pruebas, plazos competencia efectos y resolución de cada uno.

Al haber estudiado los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación dirigidos hacia la subsistencia de un único recurso a través de las muy variadas reformas, sentimos conveniente y necesario hacer un estudio comparativo en este último capítulo del presente trabajo, con el objeto de verificar si la evolución de este medio de defensa tan importante y su unificación se ha dirigido hacia el cumplimiento del fin para el cual fue creado: Un acercamiento a la justicia administrativa.

CAPÍTULO I
EL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I EL ACTO ADMINISTRATIVO.-

La función administrativa.-

Sentimos que por función administrativa se debe entender como toda la actividad que realiza el poder ejecutivo de un Estado, a través de todos sus organismos, para poder lograr el fin para el cual fue creado. Referente a este punto el Tratadista mexicano Gabino Fraga define la función administrativa así ;

¹"La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea la tranquilidad, seguridad, y salubridad pública ; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares ; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial."

Concepto de acto administrativo.-

Una vez señalado lo que es la función administrativa, podemos concluir que el acto administrativo es todo aquel acto que realice la administración pública en uso de sus facultades que tienden a perseguir la satisfacción del bien general.

²" El acto administrativo es una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación a terceros."

¹ FRAGA, Gabino Derecho Administrativo. Pg. 229

² Citado por Armienta Hernández Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos pg. 5

Es importante distinguir el acto administrativo con el acto legislativo y el acto judicial ;

Los actos legislativos o leyes tienen como característica esencial el de ser general y abstracto, en cambio el acto administrativo es general y concreto, el acto judicial resuelve un conflicto de intereses a diferencia del acto administrativo que se limita a cumplir con aquellas atribuciones tendientes a satisfacer las necesidades colectivas.

Clasificación de los actos administrativos.-

Existen varias clasificaciones de los actos administrativos, sin embargo a continuación hacemos referencia a la señaladas por Gabino Fraga y a Marienhoff por ser las citadas por los distintos autores consultados ;

- a) Desde el punto de vista de su naturaleza ; Los actos administrativos se pueden clasificar en actos materiales que son los que no producen ningún efecto de derecho y actos jurídicos que son los que si engendran consecuencias jurídicas.
- b) Por la estructura del acto ; Pueden ser unilaterales si únicamente para su emisión provienen de una sola voluntad, es decir, de la administración pública o con la participación del administrado que son los bilaterales.
- c) Los actos administrativos también se clasifican en simples, complejos y colectivos.- El acto simple es el que emana de un órgano estadual integrado por un sólo sujeto de derecho ; el acto complejo nace de la voluntad concurrente de varios órganos o de distintos sujetos administrativos, cuya voluntad se funde en una sola ; y el acto colectivo es el que resalta de la suma de diversas voluntades de contenido y finalidad iguales, pero distintas unas de otras, que jurídicamente se mantienen autónomas pero se expresan mediante una

manifestación común. Se trata de una sola declaración de voluntad, pero no de una voluntad única.

- d) Actos discrecionales y actos reglados.- Los actos discrecionales son aquellos que otorgan a la autoridad la potestad para decidir dentro de un determinado parámetro ; y los actos reglados, por el contrario no le conceden a la autoridad ningún margen de decisión.
- e) Actos interno y actos externos.- Los actos internos sólo producen efectos en el seno de la organización administrativa. Los externos trascienden fuera de la organización administrativa.
- f) Actos preliminares o de procedimiento y actos de ejecución.- Los actos preliminares y de procedimiento, son todos aquellos actos que no son sino un medio para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos actos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas.

De lo antes señalado se desprende a que pueden existir diversas clasificaciones de los actos administrativos dependiendo desde que punto de vista se vean, sin embargo hay que recalcar es que la mayor importancia que tiene el acto administrativo es que sea legal, es decir, que se haya emitido conforme a legislación vigente en el momento de su emisión.

Elementos del acto administrativo.-

Como todo acto jurídico en general, el acto administrativo debe contar con ciertos elementos para su existencia y para su validez los cuales son :

- a) El sujeto.- Es el órgano de la Administración que lo realiza y este debe ser realizado por quien tenga

aptitud legal, es decir que tenga competencia. Para que un órgano administrativo tenga la competencia se requiere siempre que un texto expreso en la ley para que pueda existir y que pueda justificarse expresamente en cada caso. El ejercicio de esta competencia es obligatorio y generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios órganos. Además esta competencia de la autoridad no se puede renunciar ni puede ser objeto de pactos que comprometan el ejercicio ya que la competencia no es un bien que este dentro del comercio.

- b) Voluntad.- Con respecto a la voluntad puede existir el problema relativo a la formación de la voluntad cuando se trate de algún órgano colegiado, sin embargo normalmente las disposiciones legales que crean a tal órgano señalan los requisitos para su reunión, voto y determinación del número de votos para la formación de la voluntad. De igual forma esta voluntad de la autoridad debe de estar libre de error, dolo o violencia.
- c) Objeto.- El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. Esta licitud no sólo supone que el objeto no este prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella salvo por las facultades discrecionales.
- d) Motivo.- Es el antecedente que provoca el acto, es decir, la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.
- e) Finalidad.- Para la finalidad la doctrina ha señalado diversas reglas que son las siguientes :

- 1.- El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- 2.-El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- 3.- No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que

entre en la competencia del agente que realiza el acto.

4.-Aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

- f) La forma.- Aquí quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. La forma en el derecho administrativo normalmente tiene el carácter de solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto ya que constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa. La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral o consistente en determinados actos materiales, normalmente requiere que satisfaga ciertos requisitos cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

Como se puede observar los elementos del acto administrativo son los mismos que los del acto jurídico en general, sin embargo, tiene ciertas peculiaridades que lo hacen único, dichas peculiaridades son las siguientes ;

Características de los actos administrativos.-

Las características de todo acto administrativo son la presunción de legalidad y su ejecutoriedad.

La presunción de legalidad.- Todo acto administrativo se presume que fue dictado conforme a derecho por la administración, por lo que para desvirtuar lo anterior resulta indispensable que el administrado pruebe que se emitió en contravención a las normas

jurídicas, por lo tanto corresponde al reclamante demostrar el vicio de ilegalidad que afecte el acto administrativo. La existencia de esta característica constituye una prerrogativa que el legislador le otorga a la administración, con el objeto de que la autoridad realice sus funciones en forma rápida y expedita, en atención a la relevancia de orden público que tiene la actividad administrativa como medio para alcanzar el cumplimiento de los fines del Estado. De esta manera, la presunción de validez del acto administrativo, además de ser una prerrogativa para la autoridad, constituye una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, en virtud de que sólo podrá ser anulado mediante la impugnación del mismo.

La ejecutoriedad.- Consiste en la facultad que tiene la administración pública a la cual la ley regula, y que tiene como finalidad que los órganos estatales hagan cumplir sus determinaciones sin la necesidad de la intervención de los órganos judiciales.

Esta característica es exclusiva del acto administrativo, ya que solamente la administración pública goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de un mandato escrito de autoridad judicial. Sin embargo este principio no es absoluto, ya que el administrado cuenta con diversos medios para impugnar el acto, uno de los cuales será objeto de posterior estudio al abordar específicamente el tema principal de este trabajo : los recursos administrativos.

Efectos del acto administrativo.-

El acto administrativo una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieren involucrados ; el acto administrativo puede requerir el empleo de coerción para que surta efectos.

Normalmente el acto administrativo surte efectos desde el momento de su expedición, pues para que sea exigible su observancia no necesita ninguna clase de formalidad adicional. Los actos administrativos surten efectos o rigen desde que adquieren carácter de actos perfectos o sea desde que son simultáneamente válidos y eficaces. Vale decir, tales actos rigen desde que existen jurídicamente”

El acto administrativo, en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones son de carácter subjetivo, están referidos a casos concretos. Dentro de esta idea está la creación de derechos, ya sean personales o reales.

Aunque la creación, modificación, transmisión, el reconocimiento, el registro o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo, se dirige a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros y desde luego frente al propio órgano que lo haya emitido.

El acto administrativo perfecto.-

Los actos administrativos perfectos son aquellos respecto de los cuales se ha agotado el procedimiento necesario para su emisión conforme a los ordenamientos jurídicos que lo regulan.

La validez del acto administrativo es que éste haya nacido de acuerdo con los ordenamientos jurídicos vigentes ; y la eficacia es que reúna con los requisitos previstos para su aplicación. Así pues, un acto administrativo válido es aquel emitido por una autoridad competente, en el cual se exprese una voluntad sana, esto

es, libre de vicios, tenga un objeto lícito y satisfaga las formalidades señaladas por las disposiciones legales aplicables

Para Rafael I. Martínez Morales el acto perfecto es el que reúne todos sus elementos, si falta uno de ellos el acto es irregular. Además señala que el acto eficaz es aquel que se realiza, es el que produce efectos para los cuales fue creado. La eficacia de un acto perfecto puede estar sujeto a su notificación, publicación aceptación por parte del gobernado, inscripción en algún registro, término o plazo, suspensión decidida por autoridad jurisdiccional, etc. Por lo tanto un acto imperfecto puede ser eficaz, a pesar de estar viciado por carecer de uno o más de sus elementos.

En un Estado de derecho como el que se busca en nuestro país, es necesario que los actos del Estado se apeguen estrictamente a derecho para que sean actos perfectos. Sin embargo puede suceder que no siempre se emitan actos perfectos lo que lleva a la necesidad de medios de impugnación que tengan los gobernados para impedir que los órganos estatales con su facultad de imperio violen en perjuicio de los gobernados las Garantías Individuales consagradas en la Constitución.

El acto administrativo ilegal.-

Es aquel acto que no reúne los elementos propios de un acto administrativo como lo son el sujeto, objeto, voluntad, motivo, fin o forma.

Los vicios del acto administrativo " ³son las fallas o defectos con que éste aparece en el mundo del derecho y que, de acuerdo al orden jurídico vigente, afectan la perfección del acto, sea en su validez o en su eficacia, obstando ello a la subsistencia o ejecución del acto."

³ ESCOLA, Héctor Jorge, Recursos Administrativos. P 134.

Gonzalo Armienta Hernández en su libro de Los Recursos Administrativos señala que el acto administrativo es ilegal cuando proviene de una autoridad incompetente, o la voluntad que en él se manifiesta esté viciada, no cumple con el requisito de licitud de su objeto o no llena las formalidades establecidas en la ley.

La incompetencia se puede presentar cuando el acto emana de un órgano distinto al establecido por la ley, cuando el órgano está constituido irregularmente o cuando para la validez del acto se necesita la concurrencia de varios órganos y alguno o algunos de ellos no intervinieron en su emisión. En el primer supuesto antes señalado, la incompetencia puede darse en razón el grado, materia o lugar.

En razón de grado la incompetencia se presenta cuando el inferior emite un acto que le correspondía al superior. En materia administrativa se ha discutido si el superior jerárquico puede realizar actos cuya emisión corresponde a la autoridad inferior sin que los tratadistas ni la jurisprudencia nos resuelvan esta cuestión.

En cuanto a la voluntad, los vicios que se pueden presentar en un acto administrativo puede ser el error, dolo y la violencia.

Todo acto administrativo debe tener también un objeto lícito y llevar las formalidades señaladas en las disposiciones aplicables.

Desvío de poder.-

Es el incumplimiento del fin señalado por el legislador, aunque el acto haya sido dictado todos los demás requisitos marcados por la ley.

La convalidación.-

Es la declaración de voluntad de un órgano administrativo competente, por medio del cual reconoce la existencia de un vicio en el acto administrativo y los considera eliminado desde su origen mediante la supresión de la ilegalidad cometida. En nuestro sistema positivo esta figura no se puede realizar de manera unilateral por la autoridad si el acto constituye un acto favorable al particular por ser un derecho adquirido y en cuyo caso tendría que impugnar la resolución ante el tribunal respectivo.

La ejecución del acto administrativo.-

En actos administrativos donde se imponen a los particulares alguna obligación puede ocurrir que el acto no sea obedecido voluntariamente por lo que surge el problema de cómo debe proceder el poder público para la ejecución de sus resoluciones.

Cundo se trata de un acto administrativo la solución que admiten los tratadistas es de aceptar que la Administración pública está capacitada para proceder en forma directa, esto es sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones en virtud de el carácter ejecutorio y de la presunción de legalidad de que gozan los actos de la autoridad.

Efectivamente creemos que los actos administrativos deben tener la característica de la ejecutoriedad, sin embargo, de igual forma es imperante la necesidad de tener medios de protección

para los gobernados de defenderse de esos actos administrativos antes de que se ejecuten, o por lo menos, que se garantice el interés fiscal del Estado los cuales deben de ser de fácil acceso y del conocimiento general y que efectivamente proteja a los individuos para no dejarlos en estado de indefensión frente a la administración pública

La extinción de los actos administrativos.-

El tema de la extinción del acto administrativo se encuentra reglamentado en el capítulo cuarto de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994. Al respecto el artículo 11 señala que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho por las siguientes causas :

- I.- Cumplimiento de su finalidad ;
- II.- Expiración del plazo ;
- III.- Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto ;
- IV.- Acaecimiento de una condición resolutoria :
- V.- Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público ; y
- VI.- Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Como todos los actos jurídicos deben de extinguirse alguna vez, para lo cual sentimos importante que la legislación señale las formas en que se pueden extinguir los actos administrativos para que los gobernados tengan plena certeza de los medios en que los actos de autoridad se extinguen o se pueden hacer extinguir en caso de perjudicar a un individuo en particular.

Revocación del acto administrativo.-

Es la extinción de un acto administrativo por resolución de la autoridad que lo emitió cuando adolece de vicios de ilegalidad o es inoportuno o inconveniente y siempre y cuando no haya generado derechos en favor del particular.

Es importante destacar que cuenta con vital importancia a nuestro parecer el hecho de que los gobernados tengan la posibilidad de que de una manera rápida, fácil y económica se puede hacer que actos administrativos ilegales sean sustituidos por actos administrativos apegados a derecho.

Nulidad del acto administrativo.-

Esta se produce cuando existe una irregularidad por contener vicio en sus elementos.

Según Gonzalo Armienta Hernández, un acto es nulo cuando contiene vicios tan graves que no se pueda considerar legítimo ni ejecutable. Así pues el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos citada, señala en cuanto a la nulidad de un acto, lo siguiente :

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo ;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo ; determinado o determinable ; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley ;

III.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos ;

IV.- Hacer constar por escrito y con firmas autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición ;

V.- Estar fundado y motivado ;

VI.- Estar fundado y motivado debidamente ;

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas la procedimiento administrativo previstas en esta Ley ;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.

IX.- Ser expedido sin que medie dolo, o violencia en su emisión ;

X.- Mencionar el órgano del cual emana ;

XI.- Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto ;

Es importante que todos los gobernados tengamos conocimiento de estas causas de nulidad para impedir que el Estado ejecute actos que trastocan los derechos de los individuos, sin impedir que surtan sus efectos y que perjudiquen no sólo a un individuo en particular sino a la colectividad al estar actuando un órgano estadual sin reunir los requisitos mínimos para la validez de un acto.

La anulabilidad se presenta cuando el acto no contiene elementos y requisitos contenidos en las siguientes fracciones del artículo 3 de la citada Ley Federal sobre Procedimiento Administrativo :

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documento o nombre completo de las personas ;

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión ;

XIV.- Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo ;

XV.- Tratándose de los actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que proceda, y

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

A diferencia de lo declarado nulo, lo declarado anulable se considera válido; goza de las presunciones de legitimidad y ejecutividad y puede ser subsanado por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

El acto administrativo inexistente.-

Un acto se considera inexistente cuando no reúne los elementos esenciales que le dan vida jurídica, por lo que no se pueden considerar ilegales ya que nunca nació a la vida jurídica.

Estos actos aunque estén viciados de inexistencia hay ocasiones que surten efectos sin que los particulares sepan que pueden hacer, por lo tanto el tener un medio de impugnación de los actos administrativos de fácil acceso y de fácil uso puede y debe ayudar a que las autoridades se apeguen a derecho sin resquebrajar las garantías de que gozan los gobernados.

La caducidad.-

Es la extinción de las facultades de la autoridad para emitir el acto administrativo. Esta caducidad se da por el transcurso del tiempo sin que la autoridad emita un acto administrativo, lo anterior es comprensible en virtud de que no se puede dejar en estado de indefensión a los gobernados cuando la autoridad puede emitir un acto administrativo que cause perjuicio cuando ya transcurrió demasiado tiempo. Si la autoridad no realiza su acto

administrativo durante el período señalado por la ley ya no lo puede hacer nunca.

⁴ Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que :

I.- Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga obligación de hacerlo. En estos casos las facultades se extinguirán por ejercicios completos, incluyendo aquellas facultades relacionadas con la exigibilidad de obligaciones distintas de la de presentar declaración del ejercicio. No obstante lo anterior, cuando se presenten declaraciones complementarias el plazo empezará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presentan, por lo que hace a los conceptos modificados en relación a la última declaración de esa misma contribución en el ejercicio.

II.- Se presentó o debió haberse presentado declaración o aviso que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicios o a partir de que se causaron las contribuciones cuando no exista la obligación de pagarlas mediante declaración.

III.- Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales, pero si la infracción fuese de carácter continuo o continuado, el término correrá a partir del día siguiente al en que hubiese cesado la consumación o se hubiese realizado la última conducta o hecho respectivamente.

IV.- Se levante el acta de incumplimiento de la obligación garantizada, tratándose de la exigibilidad de fianzas a favor de la Federación constituidas para garantizar el interés fiscal, la cual será notificada a la Afianzadora."

⁴ Artículo 67 Código Fiscal de la Federación

A este respecto sentimos necesario que la norma señale como plazo para la caducidad un tiempo adecuado sin ser demasiado, para que la autoridad actúe dentro del marco legal, ya que de lo contrario estas facultades de la autoridad deben perderse por no haberlas ejercitado aún cuando tuvo tiempo suficiente para hacerlo.

La prescripción.-

La prescripción es también una figura importante dentro del derecho fiscal ya que da a los gobernados certeza de el tiempo de que el Estado, por medio de sus órganos haga efectivo un crédito fiscal determinado, ya que de lo contrario, se viviría en un estado continuo de incertidumbre sobre el tiempo en que puede actuar la autoridad. De igual forma es indispensable conocer esta figura jurídica y saberla diferenciar de la caducidad ya que son distintas y por lo consiguiente tienen distinto tratamiento, ya que por ejemplo el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, como lo estudiaremos más adelante, es improcedente cuando se alegue la caducidad, pero si es procedente cuando se alegue la prescripción.

El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considerara gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.

La cancelación de los créditos fiscales en las cuentas públicas por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor de los responsables solidarios, no libera de su pago.

CAPÍTULO II

TEORÍA GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO II

CONCEPTO DE RECURSO

El concepto de recurso deriva del latín "recursus" que significa ⁵"acción y efecto de recurrir o vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió" o la acción por medio de la cual se reclama las resoluciones dictadas por la autoridad.

Para Pallares los recursos son, ⁶"... los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial, sea ésta auto o decreto."

Para Rafael de Pina ; ⁷"Es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal."

Luis Ortiz Hidalgo señala que el recurso es el medio ordinario y directo de defensa con que cuenta el particular o gobernado en contra de un acto Administrativo que lesiona sus derechos o intereses para que se le revoque o nulifique, si se demuestra su ilegalidad.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que por su misma denominación, es frecuente que se confunda la naturaleza administrativa de los recursos administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente recurso procesales. El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa ; en cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue

⁵ Diccionario de la Lengua Española. Madrid 1989, pg. 851, decimatercera edición.

⁶ Diccionario de Derecho Procesal Civil, de Porrúa S. A., pg. 681.

⁷ Ibid., p. 325.

ante un tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

A su vez, el Diccionario Jurídico Mexicano define al recurso judicial como el medio de impugnación que se interpone en contra de una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

El mismo Diccionario Jurídico Mexicano señala la diferencia con el recurso administrativo, que es la denominación que la ley le da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden tener en consecuencia ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presentan y tramitan ante las autoridades administrativas si aquellas no las autoriza como medios de impugnación.

Dentro del derecho administrativo latinoamericano, el Uruguayo Enrique Sayagues Laso los define como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa revise un acto, lo confirme, modifique o lo revoque.

Miguel S. Marienhoff dice que el recurso es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener en sede administrativa, su reforma o extinción.

El Francés Vedel, lo define como "el medio por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto subordinado."

Por su parte Jesús González Pérez lo define como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter.

Para Héctor Jorge Escola el recurso es un acto de control administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo con el objeto de mantener la juridicidad de la actividad de la administración, concurriendo al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados.

Sigue afirmando Escola que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición para que sea resuelta; Acogerse a favor de alguien o emplear medios no comunes para lograr una finalidad, por lo que se deduce como conclusión que "es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia, de un juez o de una resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que Constitucionalmente les corresponde."

Continúa diciendo Jorge Escola, "que el recurso administrativo es una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo y tiene como finalidad fundamental la de corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho"

⁸ Vedel, Droit Administratif, Paris, 1959, p. 227

⁹ Escola, Héctor Jorge, Recursos Administrativos, p. 209,

¹⁰ Escola, Héctor Jorge, Recursos Administrativos, p. 217

Para Agustín Gordillo ¹¹“los recursos son todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos, ilegítimos y en general, para defender sus derechos respecto de la administración pública.”

Gonzalo Armienta Hernández señala que ¹²“el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de las autoridades administrativas como jurisdiccionales con el cual debe contar todo país que se considere democrático, ya que el Estado que no tenga una adecuada normatividad referente a los recursos, indudablemente tiene un régimen totalitario.”

Para Emilio Margain el recurso ¹³“es todo medio de defensa al alcance 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.”

Nava Negrete define al recurso de la siguiente manera ; ¹⁴“El recurso administrativo es un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos.”

Para Gabino Fraga ¹⁵ “el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derecho o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión de sus propios actos a fin de que lo revoque, anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”

¹¹ Gordillo, Agustín A. , Procedimiento y Recursos administrativos, p. 87

¹² Arminta, Gonzalo, Los Recursos Administrativos, p.55

¹³ Margain Manatou, Emilio. Introducción el Estudio del Derecho Tributario Mexicano, p. 162.

¹⁴ Nava Negrete A. ,Derecho Procesal, p.103.

¹⁵ Fraga G., Derecho Administrativo, n.353

La administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo.

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto o el de una dependencia inferior, para determinar si se ajustó a la ley.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores, y estos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicio al particular agraviado así como a el interés general.

De todas las anteriores definiciones llegamos a la conclusión de que los recursos administrativos son medios de defensa con los que cuenta un particular, de así establecerlo una ley, para lograr que una autoridad administrativa estudie un acto emitido por ese mismo órgano para verificar si el mismo es perfecto, de lo contrario modificar, revocar o anular el mismo y de esa manera lograr la legalidad de los actos administrativos

LA JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Por encima de la presunción de legitimidad que la actividad administrativa tiene, es necesario además que esa actividad sea realmente apegada a derecho, ya que sólo en ese caso será admisible y podrá reconocérsele la pretensión de obligar a los

administrados a cumplir los mandatos y resoluciones que de ella resulten.

Esa necesidad de la juridicidad de la actividad administrativa surge como consecuencia del Estado de Derecho, en el cual se establece la supremacía de la ley, que es la que funda y sostiene toda acción de los poderes del Estado.

En la práctica puede ocurrir y ocurre que la actividad de la administración no se ciñe al derecho, que infrinja las normas jurídicas, y por ende desconoce o perturba los derechos de los administrados.

Ante esta posibilidad surge la necesidad de establecer un adecuado control de los actos de la administración, que posibiliten su examen para precisar si se adecuan o no al orden legal vigente, y en caso contrario, para restablecer, en forma directa o indirecta, el imperio de la juridicidad administrativa.

Si se quiere mantener en todo momento el imperio de la ley dentro de la administración pública, el único modo de hacerlo es establecer medios de control que, en todos los casos, permitan la revisión del accionar de la administración, a fin de que sea encauzado dentro del marco jurídico preestablecido.

Reconocida la permanencia y vigencia continua del principio de juridicidad no cabe sino admitir la necesidad de un control administrativo amplio, permanente, sin restricciones artificiosas.

^{16a} ... la ausencia, en un país, de recursos jurisdiccionales ampliamente abiertos, es una causa de perturbaciones sociales y de

¹⁶ Armienta, Gonzalo, El Recurso Administrativo, p.64

anarquía. Todos los espíritus liberales tienen el sentimiento de que un individuo no puede ser víctima de una ilegalidad sin que exista para ello un remedio...".

Lo anterior tiene plena validez para fundamentar la existencia de los recursos administrativos.

El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos elementos del acto administrativos: competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.

¹⁷"En un Estado de Derecho resulta imperativo que exista un control jurídico de la actividad administrativa con el objeto de que las autoridades arreglen sus actuaciones a lo que dispone la ley y los particulares que pudieran resultar lesionados con violaciones a la misma tengan una protección o tutela. Esto es particularmente en materia tributaria."

Efectivamente, sentimos necesario que exista medios para que los gobernados se defiendan de la autoridad administrativa ya que la misma al ser integrada por personas, pueden equivocarse o simplemente actuar contrario a el marco legal, lo que conduce a la afectación de los derechos de los gobernados.

¹⁸" Los actos de la administración pública deben estar fundados en las leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del País."

¹⁷ De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. p. 841

¹⁸ Margain M. Emilio. El Recurso Administrativo en México. p. 17

Según Gabino Fraga, para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa existen dos medios :

a)Indirectos ; Consisten principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de esta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las inferiores. En una palabra, la autotutela que la administración desarrolla en su propio seno.

b)Directos ; Están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal que la autoridad ante la cual se hace valer, esta obligada a intervenir y examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queje. Esos medios se pueden clasificar según las autoridades que deben intervenir en ; recursos administrativos y recursos judiciales.

De lo anterior podemos concluir que en un sistema legal como el nuestro donde los medios de control de la legalidad Indirectos no son perfectos ya que cotidianamente se emiten resoluciones contrarias a derecho, es de suma importancia darles el valor a los medios directos para así impedir que el Estado actúe fuera de la ley e impedir que la administración viole nuestros derechos.

Ventajas de los Recursos Administrativos :

Sentimos necesario establecer algunas de las ventajas que consideramos tienen los recursos administrativos para así valorar si efectivamente es factible que por estos medios se logre una justicia administrativa.

- a) Eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa ya que se corrige el desvío de poder en que ha ocurrido la autoridad, así como conocer imperfecciones de la ley que impidan la aplicación cabal de ésta.
- b) Permite a la autoridad conocer algunas fallas de técnica legislativa existentes en la ley.
- c) Se depuran los casos para la defensa y se evita un recargo de labores de los tribunales.
- d) Para el particular, si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

Desventajas de los Recursos Administrativos :

Como todo, también los recursos administrativos tienen desventajas, sin embargo de considerar su importancia es necesario conocerlas para buscar modos de que se vayan eliminando esas desventajas para lograr que todo acto de autoridad se apegue a derecho, y de lo contrario obligar a la administración a que revoque, anule o modifique un acto emitido por ella misma.

- a) Hay funcionarios que piensan al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la institución pública donde trabajan.
- b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que de antemano se confirma la resolución recurrida, es decir, busca con el superior jerárquico, cómo evitar errores, o precisar posibles argumentos que no la nulifiquen.

c) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurara retardar la solución del caso.

Rodríguez de la Mora expresa que el recurso de revocación de aplicación general en materia fiscal, podrá producir algunos beneficios si se le maneja debidamente.

¹⁹“por las ventajas que se han señalado, el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo, mientras subsistan las críticas que se le han enderezado y ellas se comprueben en la mayoría de los casos, se ira desnaturalizando cada día más el recurso administrativo, hasta convertirlo en un lastre que impida lograr justicia administrativa expedita.”

²⁰“...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 los funcionarios, pero de ninguna manera pensar en su desaparición”

El poder jerárquico.-

La jerarquía es una relación jurídica administrativa interna que vincula entre si los órganos de la administración mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción.

La primera característica de la jerarquía es que se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo. La relación jerárquica existe siempre que haya

¹⁹ Ibid. p.22

²⁰ Armienta, Gonzalo, El Recurso Administrativo. P.66

superioridad de grado en la línea de competencia, y al mismo tiempo, igual competencia en razón de materia entre el órgano superior y el inferior.

La jerarquía como institución crea un poder jurídico especial, que se llama el poder jerárquico, el cual es ejercido por el jerarca con el objeto de mantener la unidad de acción administrativa, subordinando y coordinando la acción de los órganos inferiores. El poder jerárquico ordena, coordina, controla y corrige la actividad administrativa en el ámbito interno de la administración.

El órgano superior tiene facultad de vigilar sobre los órganos inferiores, que se manifiesta con el objeto de que el superior jerárquico conozca la actividad desarrollada por el inferior y puede derogarla o modificarla. El poder de vigilancia comprende el poder de reformar los actos del inferior jerárquico, que en ocasiones se traduce en una verdadera sustitución. El superior jerárquico ha de examinar el mérito del acto. Si no lo considera conveniente lo puede sustituir con otro acto que fuera diverso en todo o en parte. También comprende la facultad de vigilancia y el poder revocar los actos del inferior jerárquico. En este caso, el superior jerárquico examina la legitimidad del acto, revocándolo, si fuere ilegítimo.

También existe dentro del poder jerárquico la facultad de decidir en el recurso jerárquico. En mérito de esta facultad, el superior jerárquico puede modificar o revocar un acto o decisión de un órgano inferior cuando el administrado demuestra que ha sido lesionado en su derecho subjetivo o interés legítimo.

En la relación jerárquica existe siempre, salvo que una norma expresa disponga lo contrario, la posibilidad de recurrir contra los actos del inferior ante el superior, mediante el llamado recurso jerárquico.

En este dominio las facultades derivadas de la relación jerárquica consisten en poder otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anularlos o reformarlos. Tales facultades deben entenderse siempre como el ejercicio de una competencia propia de las autoridades superiores sin que ninguna de dichas facultades autorice a éstas para sustituirse en la competencia de las autoridades inferiores. La autoridad inferior dicta el acto y el superior lo revisa. Si la superior se sustituyera a la inferior y realizara el acto que a ésta corresponde, habría un trastorno en las competencias de ambas, que se traduciría en un desorden en la Administración.

Las facultades de suspender, anular o modificar los actos realizados por los empleados inferiores pueden tener como motivo la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegalidad.

La facultad de modificar los actos por falta de oportunidad tiene lugar en aquellos casos en los que la ley deja a las autoridades discreción para apreciar el momento en el cual se deben dictarse determinadas medidas. La relación jerárquica supone en las autoridades superiores facultades para apreciar los motivos que guiaron la decisiones de los empleados inferiores.

Existen casos en los que la ley declara que el acto realizado por un funcionario o por un empleado a quien se atribuye competencia es definitivo. En este caso implícitamente se está desconociendo al superior jerárquico la facultad de revisar por motivo de oportunidad el acto de que se trata. Cuando falta esa declaración expresa en la ley, el principio general es que la autoridad superior debe intervenir para calificar la oportunidad del acto emanado de los órganos que le están subordinados.

Respecto de la facultad de modificación de los actos por motivo de ilegalidad, debe afirmarse que existe en todos los casos, puesto que precisamente el Estado de derecho implica la sumisión

de todos los funcionarios públicos a las normas jurídicas que regulan su actuación, y la organización centralizada debe proveer a que el principio de la legalidad sea en todos casos respetado.

Puede ocurrir que la revisión de la legalidad de los actos de una autoridad esté encomendados a un órgano que no sea el superior jerárquico, pero para este caso es necesario una disposición expresa de la ley, la cual no se requiere para el control de legalidad ejercitada por la autoridad jerárquicamente superior.

El poder jerárquico sobre los actos puede ejercitarse oficiosamente o a petición de parte según lo que disponga la ley. En caso de que sea a petición de parte se está en caso de la revisión jerárquica o de los recursos.

Estamos de acuerdo con lo que Señala Gonzalo Armienta Hernández, ya que un medio de impugnación como lo es el recurso administrativo no ha sido tan efectivo por culpa de los funcionarios, eso nos lleva a buscar la forma en evitar que los funcionarios interfieran con el fin que buscamos, es decir la legalidad de los actos de la autoridad, ya que creemos que los recursos son medios eficaces para lograr lo anterior.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y OTROS CONCEPTOS JURIDICOS

A) El recurso administrativo, el derecho de petición y la negativa ficta.-

La autoridad, para emitir su resolución en el derecho de petición no tiene que seguir un procedimiento determinado como en los recursos administrativos, pues el precepto constitucional sólo la

obliga a contestar en breve plazo. Otra diferencia es que el recurso administrativo tiene como elemento esencial la existencia previa de una resolución dictada por un órgano de la administración, por lo tanto, aunque en esencia ambas constituyen derechos que garantizan la legalidad en nuestro sistema jurídico, existen entre ellas diferencias fundamentales que las individualizan. Por lo tanto no todos los ciudadanos tienen el derecho de recurrir, ya que es necesario un acto de autoridad previo que afecte nuestros derechos y que una ley contemple tal derecho, en cambio el derecho de petición si lo tiene cualquier ciudadano. Por eso se entiende que la petición es el género del cual el derecho de recurrir es una manifestación concreta. El derecho de petición es una garantía ofrecida por el ordenamiento jurídico máximo de nuestro país mientras que el recurso es un acto que se realiza en ejercicio de un derecho reconocido al particular para promover la revisión de actos administrativos que afecten derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

Para un mejor entendimiento de las diferencias entre estas dos figuras jurídicas a continuación se transcriben algunas jurisprudencias:

Instancia: Segunda Sala
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 5a.
Tomo : LXVII
Página : 641

PETICION, DERECHO DE.- El artículo 8o. de la Constitución Federal ordena que todos los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición y que a ésta deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; de lo que se desprende que dicho precepto sólo tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.-

Instancia: Segunda Sala
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 5A
Tomo : XLIV
Página : 5018

PETICION, DERECHO DE. Siendo las Oficinas Federales de Hacienda una dependencia de la Secretaría de ese ramo, cuando se presente un escrito para ésta, interponiendo algún recurso contra alguna decisión administrativa, deben aquéllas elevar el escrito y sus anexos al superior a quien vayan dirigidos, respetando el ejercicio del derecho de petición, y carecen de competencia para resolver la inapelabilidad del fallo contra el que se interpuso el recurso, supuesto que no son ellas quienes lo dictan, ni se les insta para que emitan su juicio sobre él.

Instancia: Pleno
Fuente : Semanario Judicial de la Federación
Epoca : 5A.
Tomo : V
Página : 417

DERECHO DE PETICION. Importa una violación a este derecho, la negativa de una autoridad judicial, a resolver acerca de un recurso legal, interpuesto ante ella.

Como se puede observar, en los recursos administrativos, la autoridad debe de contestar no sólo para cumplir con el derecho de petición, sino que, al estar forzosamente contemplados en ley, la autoridad también esta obligada por lo señalado en la misma ley. Esto nos lleva a concluir que de igual forma, la autoridad a la que se le presenta un recurso, no sólo cumple con su obligación derivada del artículo 8º Constitucional al contestar, sino que debe de contestar

de forma que marca la ley, normalmente debe ser fundado y motivado y estudiar todas las causales de revocación esgrimadas.

Por lo tanto, contra la negativa de una autoridad de contestar un recurso cabe impugnar esa negativa ficta ante la autoridad competente antes de proceder al Juicio de Amparo I

La negativa ficta.-

La negativa ficta es una ficción de la ley, la cual le atribuye un significado al silencio de la autoridad. Esta se configura cuando una petición hecha a una autoridad no recibe respuesta por escrito dentro del plazo marcado para ese efecto en la ley. El silencio de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado. Por consiguiente, al combatirse una negativa ficta debe de atacarse el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito, no concretarse solamente a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino que esta debe de impugnarse alegando y ofreciendo pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad.

En el Código Fiscal de la Federación vigente en 1997 se establece en el artículo 37 que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deben de ser resueltas en un plazo de tres meses, por lo que si transcurre dicho plazo sin que se haya notificado una resolución, el interesado puede considerar que la autoridad resolvió en sentido negativo por lo que puede interponer los medios de defensa adecuados en cualquier tiempo posterior a dicho plazo o esperar a que dicha resolución se dicte.

No obstante lo anterior si una autoridad administrativa en materia tributaria no produce respuesta a la petición que se le formuló por más de tres meses, ello da el derecho al particular para acudir al juicio de amparo por violación al artículo 8° y a demandar

que sea el Tribunal Judicial Federal el que obligue a la autoridad a emitir la respuesta que corresponda por escrito.

²¹" NEGATIVA FICTA. ES UNA FIGURA PECULIAR DEL JUICIO DE NULIDAD DIVERSA A LA VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.- La negativa ficta que se reconoce en la reglamentación del juicio de nulidad es diversa a la violación de la garantía consignada en el artículo 8° de la Constitución. Cuando ésta se hace valer en el juicio de amparo, y prospera, el único objeto de la protección constitucional será que la autoridad responsable, dentro del término fatal, debe dar respuesta al particular, en el sentido que considere conveniente. En el juicio de nulidad contra la negativa ficta, en cambio, transcurrido un término, sin respuesta de la autoridad a la instancia o petición del particular, se presume una resolución desfavorable y dentro del propio juicio la autoridad deberá aportar los fundamentos y motivos de la misma, y el particular se podrá defender, debiéndose resolver la controversia, sin que el asunto pueda volver a la autoridad para que, con libertad, dicte una resolución expresa."

En caso de que se presente una instancia ante una autoridad y cuya resolución pueda impugnarse por medio de un recurso, en caso de que la autoridad no conteste en el término de tres meses señalado por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación el solicitante debe presentar su recurso si este es obligatorio, en caso de que el recurso fuera optativo, el interesado puede acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

²²DERECHO DE PETICION Y NEGATIVA FICTA.- No deben confundirse derecho de petición y negativa ficta, pues son dos instituciones diferentes, sobre todo para efectos del amparo. En primer lugar, porque la garantía constitucional no queda

²¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Revisión 1091/81, agosto 1982.

²² Semanario Judicial de la Federación VII Época, 6° parte p. 239.

derogada por la creación de medios de defensa que la hagan negatoria; en 2° lugar porque la negativa ficta es de uso opcional para el causante, quien puede esperar la respuesta o exigirla mediante juicio de amparo; y en 3° lugar porque el juez de amparo no debe prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe de ser impugnada la respuesta ficta. En 4° lugar, porque no tiene como finalidad obligar a la autoridad omisa a resolver en forma expresa en una segunda oportunidad."

Sentimos conveniente la creación de esta ficción de derecho, ya que obliga a la autoridad a contestar dentro del término de ley cuando se promueve un recurso. En caso de los recursos en materia fiscal el término es de tres meses, en cuyo caso se puede impugnar la resolución de la Negativa Ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que tiene como consecuencia que el tribunal debe resolver sobre la cuestión planteada en el recurso originalmente interpuesto. Lo anterior lo consideramos muy bien siempre y cuando el recurso administrativo sea obligatorio, pero cuando es optativo, se desvirtúa un poco a los recursos ya que en todo caso es mejor interponer juicio de nulidad sin tener que esperar los tres meses que marca la ley para que resuelva la autoridad.

El recurso administrativo y la reclamación.-

Aunque son diferentes la reclamación y el recurso administrativo, sentimos necesario que las formalidades de los recursos se debe de hacer intentando que sea lo más parecido a una reclamación, ya que así el particular puede impugnar fácilmente una resolución de una unidad administrativa, y la autoridad administrativa tiene la obligación de resolver dicho recurso conforme a la ley sin que existan trabas para que la autoridad se pronuncie sobre un caso específico.

Las dos se interponer ante autoridades administrativas, pero la reclamación es una expresión de inconformidad, la cual puede tener o no un fundamento jurídico y por lo tanto, no requiere más formalidad que la presentación del escrito mediante el cual se haga valer. En la reclamación la autoridad sólo tiene la obligación de contestarla en virtud del artículo 8 Constitucional, por lo que constituye un particular ejercicio del derecho de petición.

C)La autotutela y el recurso administrativo.-

La autotutela no es un derecho subjetivo del particular, pues se trata de una actitud espontánea de la autoridad que tiene por objeto revocar, reformar o suspender un acto administrativo, no es necesario que el particular formule petición alguna ante la administración pública, pues esta tiene la finalidad de que su resolución no origine consecuencias jurídicas ilegales. La modificará, revocará o la suspenderá unilateralmente. La autoridad no puede de ninguna manera modificar una resolución administrativa, en que se beneficie al particular, por lo que el acto de autotutela únicamente tendrá validez cuando no conculque los derechos ya adquiridos por el interesado o no afecte la esfera jurídica de terceros.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO PROCESAL

El recurso administrativo y la acción ;

La acción viene a ser el poder jurídico, el derecho que tiene todo individuo de impulsar a la jurisdicción, para que un tribunal decida sobre la pretensión planteada. Es un derecho autónomo, la obligación correlativa recae sobre un órgano independiente, la cual se le ha atribuido aquella potestad que recibe el nombre de jurisdicción. En cambio el recurso administrativo no se ejercita ante órgano jurisdiccional alguno, sino ante la propia autoridad administrativa, que con frecuencia es diferente a la emisora,

limitándose su actuación a la revisión del acto impugnado, como órgano de control interno de la administración, por lo tanto,²³ "al recurrir no se ejercita el derecho de acción, en virtud de que no se pone en movimiento a la jurisdicción sino simplemente se pide a la propia autoridad administrativa la declaración de que el acto impugnado es ilegal."

De lo antes señalado se desprende que existen diferencias tan amplias entre el recurso administrativo y la acción que no se pueden llegar a confundir ya que en principio son distintas las autoridades que deben de conocer del recurso o de la acción interpuesta.

El recurso administrativo y el proceso ;

El proceso nace con el ejercicio de la acción, por lo tanto ya de entrada podría decirse que la interposición de un recurso administrativo no genera un proceso, pues tiene su origen en otro derecho de instancia, al cual se le conoce en la doctrina como reacertamiento administrativo. Otra diferencia es que todo proceso es producto de una actividad proyectiva, es decir. resuelve controversias, en cambio en el recurso administrativo no observamos tal particularidad, pues se trata simplemente de una instancia progresiva al no presentarse aquel enfrentamiento de intereses que coloca en posición contradictoria a las partes, ²⁴"en tanto que en este caso la autoridad emisora del acto impugnado no tiene el carácter de parte demandada, sino solamente de órgano de control de la legalidad.". De esta diferencia esencial entre el proceso y el procedimiento administrativo resulta otra nota que los distingue, y ella es la trilateralidad del primero frente a la bilateralidad del segundo, en virtud de que los sujetos del procedimiento administrativo son sólo dos; la autoridad y el particular.

²³ Briseño Sierra, Humberto Derecho Procesal Fiscal, p.122.

²⁴ Ibid., p.122

El recurso administrativo y la jurisdicción.

Consideramos que el recurso administrativo no representa ejercicio alguno de jurisdicción. En el recurso, la autoridad no dicta una sentencia, pues no decide sobre derechos controvertidos, esto es, no soluciona un litigio simplemente,²⁵ la función de la autoridad se limita a revisar la legalidad de sus propias resoluciones o como lo marca Briseño, está reacerando, ya que ni aún cuando el recurso se interpone ante el superior puede hablarse de un tercero imparcial.”

Otro de los argumentos que se esgrima para separar al recurso administrativo al ámbito jurisdiccional es el de que las decisiones derivadas de ese medio de impugnación no constituyen cosa juzgada, ya que el particular cuenta con una instancia diversa para controvertir el acto, como es la vía jurisdiccional ; en cambio una de las características sobresalientes de la actividad jurisdiccional es la cosa juzgada, al ser inmodificable la sentencia definitiva dictada en única o última instancia en sede jurisdiccional. Sobre este particular existe una corriente doctrinaria tendiente a incorporar el concepto de cosa juzgada al ámbito administrativo, cuyos expositores sostienen que también el acto administrativo, cuando se han agotado los recursos administrativos contemplados en la ley, o no se ha interpuesto medio de defensa alguna en su contra, constituye cosa juzgada, en tanto que no puede ser modificado ni revocado.

Una vez estudiado el recurso administrativo a la luz del derecho procesal ,podemos concluir, que el recurso administrativo no puede de ninguna manera formar parte de esta disciplina jurídica, en virtud de que los elementos substanciales del derecho procesal, como lo son la acción, el proceso y la jurisdicción le son ajenos.

Diferencia entre recurso administrativo y el proceso jurisdiccional.

²⁵ González Pérez Jesús. El Procedimiento Administrativo, p. 183.

Para Emilio Margain las diferencias entre el recurso administrativo y el proceso jurisdiccional son :

- El recurso administrativo constituye a la administración en juez y en parte, en cambio en el proceso jurisdiccional constituye a la administración sólo en parte.
- El primero origina una controversia administrativa, el segundo origina un proceso.
- El recurso administrativo traerá consigo que se ejerza una función administrativa ; el segundo una función jurisdiccional.
- El primero promoverá que la administración busque el esclarecimiento de la ley, en bien de la función administrativa, el segundo, que el órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley, en bien del interés público.
- El primero permite a la administración, como órgano de control actuar sin someterse a un procedimiento rígido fatal ; el segundo, sólo permite al juez, por excepción actuar de oficio, y
- El primero desemboca en una resolución administrativa sólo reclamable ante el órgano jurisdiccional, sea administrativa o judicial, ; el segundo, en una sentencia sólo impugnable mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes es decir al tribunal de alzada.

De o antes señalado se concluye que en principio el que resuelve un recurso y el que resuelve un proceso jurisdiccional son

distintos de donde se derivan ciertas diferencias que los hace ser bastante distinto uno del otro. Como se puede apreciar de estas diferencias, pensamos que en principio es mejor para una persona utilizar el recurso administrativo antes que el proceso jurisdiccional, ya que se facilita la actuación del particular, además que la autoridad puede resolver con más conocimiento del tema y con menos formalidades.

Relación entre recurso administrativo y la instancia jurisdiccional.

Como ya se ha expuesto, hay grandes diferencias entre el recurso administrativo y la instancia jurisdiccional, sin embargo, esto no quiere decir que hay un divorcio absoluto entre ambos ya que en ciertos casos el recurso administrativo viene a constituir un requisito de procedibilidad de la acción por establecerlo así la ley de la materia.

En 1925, la Suprema Corte de Justicia de México sienta la tesis de que la procedencia del Amparo en materia Administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuente para impugnar una decisión que lo agravie.

Sentimos que esta jurisprudencia ayuda de manera efectiva a realizar uno de los fines de los recursos administrativos que es el que una autoridad administrativa conozca y resuelva una situación planteada desahogando la carga de trabajo que tienen los tribunales judiciales.

Efectos del recurso administrativo.-

El efecto inmediato, derivado de la interposición del recurso administrativo consiste en la interrupción el plazo para que el

acto adquiriera carácter ejecutorio. Ahora que si es interpuesto ante autoridad incompetente también interrumpe el plazo concedido por la ley para deducirlo, siempre y cuando la ausencia de competencia sea en razón de grado o de cuantía y no de materia, por tener esta última naturaleza improrrogable.

También la interposición del recurso administrativo puede llegar a permitirle a el interesado obtener la suspensión de los efectos del acto reclamado.

La suspensión de los efectos del acto reclamado según Burgoa es ²⁶“el acontecimiento (acto u hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese algo, a partir de dicha paralización o cesación sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.”

Otro efecto es que suspende la caducidad de las facultades para determinar un crédito fiscal por parte de la autoridad.

Momento en que se presenta la suspensión del acto administrativo :

No existe uniformidad de opiniones con relación al momento a partir del cual opera la suspensión del acto administrativo. Para algunos autores basta la sola interposición del recurso ; y otros, en cambio, afirman que surte sus efectos cuando se garantizan las consecuencias que pudieran derivarse de su otorgamiento.

²⁶ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, p. 708.

En México, la tendencia general es que la suspensión se condicione al otorgamiento previo de la garantía del interés fiscal, por lo que no es suficiente la presentación del recurso para suspender la ejecución del acto reclamado. La excepción a que el recurso, con su sola interposición suspenda los efectos del acto reclamado es cuando una norma así lo disponga.

Por último, la suspensión del acto reclamado sólo producirá efectos durante la tramitación del recurso, pues si la sola resolución final es desestimatoria, la autoridad inmediatamente estará en aptitud de proceder a su ejecución, salvo, los casos en que el particular acceda a la vía jurisdiccional y en ella se le otorgue ese mismo tratamiento.

No obstante creemos que la garantía del interés fiscal es importante, también pensamos que esto puede hacer más oneroso la interposición del recurso lo que desmotiva a muchos a intentar este medio de defensa. También, el ofrecer una garantía que en la mayoría de los casos es una fianza crea en el administrado un sentimiento de injusticia, ya que muchas veces es claro que la autoridad no tiene razón y al ser el crédito fiscal determinado de una cuantía grande, hace que para garantizar el interés fiscal, por lo menos a cuanto la fianza se refiere, encarece este medio de defensa.

Momento a partir del cual debe solicitarse la suspensión y órgano competente para otorgarla.

Momento.- La legislación mexicana no lo señala específicamente, lo más conveniente es hacerlo en el escrito de interposición del recurso administrativo.

Tramitación.- constituye un procedimiento que se sigue en forma incidental y por cuerda separada.

Requisitos para otorgar la suspensión.-

a)Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación al recurrente.

b)La impugnación debe estar fundada en alguna causal prevista en la ley.

c)Existencia de una norma legal que lo establezca.

ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

La doctrina ha señalado como elementos del recurso administrativo los siguientes :

1.-Que el recurso este previsto en la ley como medio de defensa. Cabe recordar que las llamadas reconsideraciones administrativas que en la práctica se promueven frecuentemente ante las autoridades administrativas por parte de los particulares pretendiendo con ello que se les revoque al acto administrativo contra el cual se inconformaron, si no esta expresamente previsto con ese nombre en la ley, la autoridad administrativa cumpliendo con el artículo 8 Constitucional sólo tiene la obligación de contestarlo en breve lapso de tiempo.

2.-Que exista un acto administrativo que lesione derechos o intereses del particular promovente, entendiendo al acto administrativo competente en uso de una potestad propia, para crear, modificar, reconocer, transmitir o extinguir derechos y obligaciones. No debe ser de carácter general, y que no perjudique a un particular sino hasta su aplicación.

- 3.- Que se señale plazo para su presentación.
- 4.- Cumplir con los requisitos formales.
- 5.- Fijación de un procedimiento para su substanciación.
6. - Autoridades encargadas de recibirlo y resolverlo en el fondo.

Para De la Garza, los elementos de los recursos administrativos pueden clasificarse en esenciales y de su naturaleza.

1. Elementos esenciales :

- Una ley que establezca el recurso.
- Un acto administrativo contra el que se promueve el recurso.
- La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo.
- La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente, y
- Obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

La exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1981, expresa que " Se garantiza una mejor defensa de los particulares simplificando los diversos recursos administrativos ; se amplían considerablemente los plazos para hacerlos valer a fin de que con ello se puedan presentar las pruebas correspondientes y los asuntos queden integrados prácticamente desde su origen, facilitando así su rápida resolución. En todos los medios de defensa, se busca que prevalezcan los aspectos de fondo, se pretende reducir formalismos, preservando sólo las

formalidades necesarias para la seguridad jurídica de los contribuyentes.”

²⁷“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. ASÍ DEBEN CONSIDERARSE AUNQUE NO SE LES MENCIONE CON TAL NOMBRE.- Si en un escrito se expresan agravios en contra de una resolución, se señalan los preceptos legales a que se refieren al recurso administrativo y se cumple con todos los requisitos que caracterizan a dicho recurso, la autoridad administrativa está obligada a admitirlo como tal (si no existe otro motivo de importancia), tramitarlo y resolverlo, puesto que no es necesaria la mención expresa de que se está interponiendo el recurso administrativo de que se trata, si ello se desprende del texto del escrito respectivo.”

2. Elementos de su naturaleza :

- Plazo de interposición del recurso.
- Formalidades que deben aparecer en el escrito de interposición.
- Fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso.
- Pruebas.
- Posible suspensión y requisitos de ella.

Para Gonzalo Armienta Hernández los elementos de los recursos administrativos son :

²⁷ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2 Época, año V, núm. 40, abril 1983, p. 716.

a) Elementos esenciales.- Aquellos que son consubstanciales a la existencia y a la validez del recurso administrativo y son :

- Que este establecido por el ordenamiento legal correspondiente. Nuestro sistema jurídico es de legalidad por lo que toda actividad de la administración pública debe estar regulada por una norma jurídica. Sin embargo, puede darse el caso de que el recurso no se establezca en la ley desde un punto de vista formal, sino en el reglamento de una ley. Por lo que se discute la legalidad o ilegalidad de el recurso y por lo tanto la necesidad de agotarlo en caso de que el reglamento señale la obligatoriedad de su interposición. ²⁸“En lo particular soy partidario de este punto de vista, siempre que el recurso establezca alguna carga al particular como por ejemplo el ser un requisito de procedibilidad para la substanciación del juicio de nulidad, pues considero que si el recurso no establece ninguna carga al particular válidamente puede ser creado en un reglamento del ejecutivo independientemente de que no lo establezca una ley.”

De la misma manera otro de los aspectos que se presentan es cuando la ley crea el recurso y el reglamento lo regula, ²⁹“Considero que un reglamento válidamente puede establecer o regular un recurso, siempre que no imponga cargas a los particulares adicionales a las establecidas en la ley.”

³⁰ “ el Tribunal Fiscal de la Federación ha resuelto que los recursos administrativos sólo proceden en los casos previstos expresamente en la ley, sin que se puedan hacer extensivos a supuestos distintos bajo el pretexto de aplicarlos por mayoría de razón, ya que los medios de defensa deben estar previstos expresamente”

²⁸ Armienta. Gonzalo. Los Recursos Administrativos, p.81.

²⁹ Ibid., p.81

³⁰ De La Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, p.846.

³¹RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 202, FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Al exigir el legislador, en la fracción IV, del artículo 202, del Código Fiscal de la Federación que el juicio de nulidad debe ser sobreseído por improcedente, en virtud de que no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes o porque no se interpuso algún recurso, según la fracción VI, debe entenderse que se refiere a aquellos medios de defensa o recursos administrativos establecidos en las leyes en sentido formal, es decir, la expresión : "en los términos de las leyes", ha de interpretarse estrictamente : actos jurídicos generales y abstractos emitidos por el Congreso de la Unión, ya que sólo puede ser obligatoria la interposición de un recurso si éste se encuentra previsto en una ley formal, pero no en un reglamento de ejecución, que son los que tienen como finalidad detallar y aclarar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que el titular del Poder Ejecutivo emite con fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Carta Magna, pues si la ley formal no previene un recurso administrativo, el reglamento que se expida para detallarla no puede establecerlo y si lo establece, debe entenderse como opcional, para el afectado, ya que de otra suerte implicaría la creación de medios de defensa no instituidos por la ley que se reglamenta, restringiéndose indebidamente, los medios de impugnación que otorgan otros ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, como lo es, en nuestro caso, el Código Fiscal de la Federación."

³²REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. - Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el

³¹ Amparo directo 1473/88. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1988, Tercera Parte, p. 133.

³² Jurisprudencia visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, núm. 37, enero de 1991, p. 87

titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas, que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente con el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, donde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos. Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quien, dónde y cuando), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creado y

obligado a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley reglamentaria nada previene a ese respecto.”

- Existencia de una resolución administrativa pues constituye el presupuesto material de este medio de impugnación.
- b) Elementos Secundarios; no son indispensables para la existencia del recurso, pues solo son necesarios para su substanciación.
- Término dentro del cual puede hacerse valer.
- Autoridades ante quien deba hacerse valer.
- Periodo de admisión de pruebas.
- Plazo para resolverse el recurso.
- Momento en que empieza a correr el término.
- Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

Para el Dr. Delgadillo, los elementos de los recursos son :

1. Acto administrativo previo.
2. Un interés jurídico lesionado.
3. Previsto en la ley.
4. Instancia de parte.
5. Un Procedimiento administrativo.
6. Mantenimiento de la legalidad.

Por su parte Gabino Fraga clasifica los elementos del recurso administrativo en:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas a quien debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
4. Requisitos de forma y elementos que debe incluir en el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas etc.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto a el fondo.

Elementos del recurso administrativo.-

a) Constituyen una actividad de control.- son un juicio lógico - jurídico sobre la actividad administrativa impugnada. Apreciación de si ese acto administrativo esta conforme a derecho.

b) Constituyen una actividad de control administrativo. Se llevan a cabo por órganos de la misma administración.

c) Constituyen una actividad de control de tipo represivo. Corrección de actos o decisiones ya dictadas.

- d) Sólo se originan por la instancia de una parte interesada.
- e) Constituyen formas de control de tipo jurisdiccional. Cierta procedimiento semejante al de los órganos jurisdiccionales.
- f) Se deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo que sustituya, modifique, o revoque el que ha sido objetado, totalmente o al menos en la parte motivo de la impugnación.
- g) Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa garantizando, subsidiariamente los derechos e intereses de los administrados.

En su origen el recurso administrativo tenía el objetivo de proteger derechos individuales, sin embargo ahora el objeto primordial es el asegurar la juridicidad de la acción administrativa.

De lo antes señalado concluimos que para que exista el recurso administrativo es forzoso que exista una ley que lo contemple, una resolución administrativa y un interés jurídico lesionado.

Además de estos requisitos fundamentales debe haber otros requisitos que deben ser de fácil cumplimiento, o de conocimiento general, o por lo menos que la resolución de la autoridad las señale para que el interesado conozca como puede ser el recurso procedente, término para su presentación, formalidades, que deben ser las mínimas para que la autoridad pueda conocer y resolver el asunto, y el procedimiento a seguir del recurso.

CLASIFICACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Para Emilio Margain los recursos administrativos se clasifican así ;

a) En atención a la autoridad ante quien se interpone.

1.-Los que se promueven ante la misma autoridad : Es aconsejable tratándose de resoluciones cuya ilegalidad tengan su origen en errores de cálculos numéricos o de procedimientos. Sin embargo, es común encontrar ordenamientos que prevén la revisión del fondo del asunto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo cual se considera de poca efectividad, ya que la inconformidad que se haga valer normalmente no hará cambiar el criterio sostenido de la resolución y sólo servirá para ampliar el concepto o valor de las pruebas existentes, que indudablemente fueron consideradas por la autoridad.

2.-Los que proceden ante el superior jerárquico : La inconformidad tendrá mayores posibilidades de éxito, si la razón asiste al particular, pues será analizada por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisa. En este caso las pruebas existentes o las nuevas, serán objeto de un estudio imparcial.

3.-Los que conoce una comisión o dependencia especial : Esta comisión o dependencia especial debe de carecer de mando sobre la que emitió el acto.

b)En atención a quien lo interpone.

1.-Por quien tiene interés legítimo indirecto : Cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos no resulten afectados por un acto administrativo de gestión

2.-Por quien tiene interés legítimo directo : El titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

c)En atención al objeto que se persigue.

1.-Recurso de reconsideración o revocación :Su finalidad es que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto.

2.-El recurso de revisión : Su finalidad es que la autoridad jerarquía superior, o la comisión o dependencia especial revise la resolución impugnada por violaciones de fondo alegadas por el recurrente.

No obstante lo anterior, la legislación mexicana no es uniforme en cuanto al nombre del recurso atendiendo al objeto que se persigue.

d)En atención a la materia :

1.-Los sometidos al derecho administrativo

2.-Los sometidos al derecho privado. Es aceptable, ya que si la autoridad administrativa, al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales

creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarían violando los derechos adquiridos por los particulares.

e) En atención al ordenamiento que los establece.

1.- Pueden establecerse en una ley.

2.- Pueden establecerse en un reglamento siempre y cuando el reglamento no sea de ejecución, esto es, un ordenamiento que tenga por finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible la aplicación práctica de la misma, pues si la ley no establece un recurso administrativo, el reglamento de ejecución no puede crearlos.

f) En atención a su naturaleza.-

1.- Obligatorio ; cuando el particular debe de agotarlo antes de acudir a juicio.

2.- Optativo ; Cuando queda a criterio del particular el agotarlo o bien acudir directamente a juicio.

En el supuesto de que el mismo presente simultáneamente ambos medio de defensa, es decir el recurso y el juicio de nulidad, puede renunciar oportunamente a cualquiera de ellos sin que se le desechen los dos.

g) En atención a nuestra legislación federal.

1.-Recursos administrativos generales cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto en los ordenamientos especiales como son el caso de los recursos contemplados en el Código Fiscal de la Federación.

2.-Recursos administrativos especiales: Todos los previstos en las leyes administrativas.

Por su parte Gonzalo Armienta Hernández los clasifica en:

- a) Ante la misma autoridad; Se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de la impugnación. Este tipo de recursos es criticado por que existe identidad entre la autoridad emisora y la revisora, por lo que se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada. ³³... su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridad respetuosa del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y la eficiencia de la administración pública."
- b) Recurso administrativo ante autoridad superior y ante otros órganos especializados: Ante superior es en virtud de la propia relación de trabajo esta puede ser proclive a confirmar la resolución impugnada. Aquí se deriva el recurso jerárquico que es el que se promueve ante una autoridad superior, con el objeto de que modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior. El recurso administrativo ante autoridades autárquicas el cual es el que la autoridad administrativa revisora cuenta con personalidad y patrimonio propio.

Como pudimos observar, existen tan diversas clasificaciones como puntos de vista de los recursos administrativos

³³ Armienta, Gonzalo. Los recursos Administrativos, p 73.

existan. Lo importante es que sea cual fuere la clasificación donde caiga un recurso administrativo cumpla con los siguientes requisitos :

- 1.- De a los gobernados la oportunidad de defenderse de una resolución administrativa ante la misma autoridad.
- 2.- Cumpla con la función de controlar la legalidad de la actuación administrativa, y
- 3.- Que la autoridad revoque, modifique o anule una resolución que no se apegue a derecho.

Dentro de los recursos jerárquicos están :

- 1.- El recurso de súplica que es el medio de defensa que se presenta ante la máxima instancia gubernamental de un país, ya sea el presidente o ante el consejo de ministros. En México no existe un recurso con estas características ya que el conocimiento, trámite y solución de inconformidades corresponde a las autoridades que ejercen los mandos medios superiores.
- 2.- Recurso de revisión : Contra actos administrativos firmes cuando por los documentos incorporados al expediente o por sucesos posteriores, existen dudas de su validez.
- 3.- Recursos económico administrativos. Aquellos que se interponen contra actos de la administración en materia fiscal.

Por su parte Gabino Fraga clasifica a los recursos de la siguiente manera :

- a)Atendiendo a la finalidad perseguida.

1.-Recurso de jurisdicción.- Son aquellos que se plantean buscando obtener o restablecer la legitimidad de los actos de la administración o sea, que se fundan o alegan la existencia de una violación del orden jurídico establecido, que ha dado lugar a un acto irregular.

2.-Recurso de oportunidad.- se deducen a fin de lograr el reemplazo de un acto que se considera inoportuno o inconveniente por otro que se adapte mejor al interés que, en el caso, debe procurar la administración.

b)Atendiendo a el objeto perseguido.

1.-Revocación:Tienen por objeto la revocación del acto administrativo que ha sido objetado por el recurrente, ya sea por razones de legalidad, o por razones de mérito u oportunidad. Se busca la extinción del acto impugnado.

2.-Adecuación: No persigue la extinción sino su modificación parcial de forma que se adapte a la forma debida.

3.-Sustitución: Procuran el reemplazo de un acto administrativo que se considera irregular, por otro que el recurrente estima más legítimo u oportuno.

c)Según la causa invocada.-

1.-Recursos subjetivos : Los que tienen por finalidad salvaguardar los derechos subjetivos de los administrados, cuando han sido vulnerados por la administración.

2.-Recursos objetivos : Sólo procuran restablecer el derecho objetivo o sea la juridicidad.

EL PROCEDIMIENTO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Requisitos esenciales para la admisión del recurso administrativo.-

Si bien es cierto, el recurso administrativo debe de llenar determinados requisitos para su procedencia, también es cierto que en la mayoría de las leyes reglamentarias de este medio de control, se observa la tendencia a reducirlos al mínimo, pues la administración también tiene interés institucional en modificar o revocar aquellas resoluciones contrarias al orden jurídico, por lo que si el particular omite algunos de los requisitos de carácter secundario, conviene, para lograr mayor eficiencia administrativa, que la autoridad supla la deficiencia de la queja.

El procedimiento en los recursos administrativos no debe ser tan complejo como en los jurisdiccionales por que tanto a la autoridad como al particular les interesa la legalidad de la resolución impugnada, además de que al no existir contienda respecto de intereses privados, predomina el interés público sobre de los particulares.

³⁴RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CARECEN DE REQUISITOS FORMALES.-DEBERAN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares las defensas de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción

³⁴ Revisión No. 669/84.- Resuelta en sesión de 17 de septiembre de 1985.

de los particulares se encuentre interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades cuya ausencia no desvirtúe la naturaleza de la pretensión del recurrente.”

Concretizando, los elementos esenciales para la procedencia del recurso administrativo son ;

- Un acto administrativo definitivo.
- Capacidad jurídica para interponerlo.
- Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente (interés jurídico).

Por su parte los requisitos formales para la admisión del recurso administrativo son :

1. El escrito debe ser claro, con el objeto de que la autoridad conozca, sin lugar a dudas, cual es la pretensión del recurrente.
2. Señalar la autoridad responsable que emitió la resolución.
3. Citar la resolución que se reclama.
4. Exposición de antecedentes.
5. Cita de los preceptos legales violados.

6. Capítulo de pruebas.

7. Además, se deben acompañar al escrito los documentos que acrediten la personalidad cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

“³⁵PERSONALIDAD DEL ACTOR AL PROMOVER ALGÚN RECURSO ADMINISTRATIVO.- Si la autoridad efectúa una visita a una empresa y en el acta hace constar que se efectuó con el representante legal, y en la misma se detalla el documento que acredita tal representación, debe entenderse que la personalidad ha sido expresamente reconocida ante la autoridad y por lo tanto al promover algún recurso administrativo no tiene porque obligársele a que presente documentos justificativos de su personalidad porque la misma ya se encuentra fehacientemente acreditada en el procedimiento, dentro del cual emanó la resolución que impugnó.”

“³⁶PERSONALIDAD.- Se tiene por acreditada la personalidad del promovente de un recurso cuando se especifica que la personalidad se encuentra acreditada en otro expediente que se tramita ante la propia dependencia.”

8. El documento en el que conste el acto impugnado.

9.. Constancia de notificación.

³⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2 Época, año VI núm. 58, octubre 1984, p. 267

³⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2 Época, año VIII núm. 82, Tesis 8

10. Las pruebas documentales en que apoye su pretensión.

Para Gonzalo Armienta Hernández el escrito del recurso administrativo debe de ser de la siguiente manera.-

Debe tener una exposición en que se de a conocer a la autoridad todos los razonamientos necesarios para poner de manifiesto la ilegalidad de acto impugnado, lo cual se debe de hacer de una forma ordenada y se deberán exponer en primer término las violaciones que a juicio del particular sean las más importantes y posteriormente las que considere accesorias o secundarias. Para que la autoridad se percate debidamente de cuales son los puntos de mayor importancia, es conveniente su exposición exhaustiva, sin alegatos intrascendentes.

Por su parte, Héctor Jorge Escola dice que para que el procedimiento administrativo tenga una sencillez en su tramitación es necesario lo siguiente :

- ³⁷“Se debe limitar la actuación de los organismos administrativos a aquellos que sean estrictamente indispensables para preparar y dictar la resolución de que se trate.
- Exigir únicamente, los datos, constancias, documentos y requisitos que sean indispensables para preparar y dictar la resolución administrativa.
- Suprimir los traslados y giros internos entre organismos administrativos y la intervención de organismos intermedios.

³⁷ Escola, Héctor Jorge. Recursos Administrativos, p. 97.

- Disponer del cumplimiento simultáneo de aquellos actos preparatorios que no deban cumplirse, por exigencias propias de las actuaciones, en forma sucesiva y ;
- Mantener la unidad de la actuación y de la resolución, aún cuando deban intervenir dos o más organismos superiores de la administración."

En conclusión, este autor considera que una de las formas más eficaces para la existencia de un procedimiento ágil, es limitar la participación de numerosas autoridades en la preparación y dictado de las resoluciones.

La resolución administrativa definitiva.-

En primer lugar, hay que diferenciar lo que es una sentencia con el reaceramiento. Por su parte, el reaceramiento, surge de un procedimiento de carácter administrativo, y de ninguna manera resuelve un litigio, pues únicamente tiene por objeto determinar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, lo anterior, en virtud de que no existe conflicto de intereses entre la autoridad y el particular, pero el particular como la administración pública están motivados por un objeto común que es que la actividad de los órganos del Estado se apegue al principio de juridicidad.

Por lo que el reaceramiento, es el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública.

“³⁸RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- AL RESOLVERLOS, LA AUTORIDAD NO PUEDE DAR O MEJORAR LA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.- Tomando en consideración que los recursos administrativos son medios de defensa legalmente previstos en favor de los gobernados, con el objeto de que se revise la legalidad de un acto de molestia de la autoridad administrativa, al pronunciar la resolución correspondiente la autoridad debe limitarse a analizar el referido acto tal como fue emitido, estudiando y resolviendo los argumentos expresados por el recurrente, sin que le esté jurídicamente permitido proporcionar o mejorar su motivación y fundamentación, ya que con ello se desvirtuaría su naturaleza jurídica y finalidad.”

Es importante señalar que la resolución que ponga fin a un recurso administrativo debe de ser lo más apegado a derecho, debiendo estar debidamente fundada y motivada, razonando los motivos que tiene la autoridad para resolver de tal o cual manera. Debe de existir total imparcialidad, debiendo además, darse la razón a el que la tenga no interponiendo intereses particulares de la autoridad. De igual forma los recursos deben de ser resueltos por personas capaces y que tengan el conocimiento necesario para resolver una cuestión planteada y no poner a una persona que además de no conocer el tema tenga órdenes de darle la razón siempre a la autoridad para la cual trabaja.

Los efectos de la resolución administrativa.-

Para que los efectos de la resolución de un recurso sean satisfactorios es necesario que la misma resolución se haya dictado conforme a derecho y si existe una causa para revocar, anular o modificar una resolución que así si haga

³⁸ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VII, no. 76, abril 1986, p. 823.

³⁹“Si la declaración de la invalidez del acto recurrido se funda en la existencia de un vicio de forma, o de procedimiento, es común que el órgano que resuelve el recurso omita pronunciarse sobre el fondo del caso planteado. En los demás casos, en cambio, la declaración de la invalidez total del acto recurrido dará lugar a que el órgano competente dicte un nuevo acto administrativo que reemplace al que ha sido declarado nulo o anulado.”

Por su parte Jesús González Pérez dice ⁴⁰“...si la resolución es estimatoria con respecto a una decisión general, ésta implicará la derogación o reforma de la misma, si la resolución es estimatoria con respecto de un acto administrativo, ésta implicará la anulación del acto, cuando no se resuelva sobre el fondo se ordenará que se retrotraiga el expediente al momento en que el vicio fue cometido.”.

En el derecho positivo mexicano, el objetivo del recurso siempre es la anulación, modificación o ratificación.

⁴¹“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. AL RESOLVERLOS DEBEN ESTUDIARSE TODOS Y CADA UNO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD EXPUESTOS.- Las autoridades administrativas están obligadas a hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas en el recurso administrativo. En ese orden de ideas, cuando la autoridad emisora del acto combatido omita el estudio de alguna de las cuestiones formuladas en el recurso administrativo presentado durante la fase oficiosa del procedimiento, la sala del conocimiento debe concretarse a ordenar que se subsane esa irregularidad.”

³⁹ Ibid. p.100.

⁴⁰ González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos, p.101.

⁴¹ Revisión núm. 786/84, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación febrero 1985, p. 644

Por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que la autoridad encargada de resolver el recurso podrá :

1. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo ;
2. Confirmar el acto impugnado ;
3. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente ; y
4. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Creemos necesario que cuando la resolución al recurso tenga el objeto de revocar la resolución total o parcialmente, o cuando sea para el efecto de modificar el acto impugnado, se debe señalar un plazo y una sanción al funcionario que no cumpla con la resolución del recurso, para poder así tener más confianza en los recursos administrativos al saber que las autoridades cumplirán con lo señalado en la resolución en el tiempo que marca la ley.

Los efectos de la definitividad.-

Uno de los principales efectos de la resolución de reaceramiento es su definitividad, pues en el caso de que la resolución sea desestimatoria, el particular sólo podrá acudir ante un órgano jurisdiccional. Al resolverse un recurso administrativo en forma definitiva se agotan todas las posibilidades de que en la misma sede se anule o modifique el acto reclamado ; en

consecuencia, sólo queda, al particular el acceso al proceso contencioso administrativo o en su defecto al juicio de amparo.

Para que los recursos administrativos funcionen adecuadamente, es necesario que la resolución que le ponga fin al mismo sea apegado a el marco legal, ya que en virtud de que el particular puede acceder al Tribunal Fiscal de la Federación o a Juicio de Amparo, si la resolución no es estrictamente legal, los órganos de impartición de justicia superiores podrán revocar dicha resolución dictada en el recurso administrativo primario intentado, y si esto se repite con mucha frecuencia el particular puede dejar de confiar en este medio de defensa y en caso de que el recurso administrativo sea optativo, el particular dejará de intentarlo y con ello desvirtuar su función.

IMPROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Armienta Hernández nos señala que en cuanto a la improcedencia del recurso administrativo existen algunas causas imputables al promovente, otras que derivan de la ley y otras debidas al rigorismo con el que el legislador ha actuado aprovechando errores, omisiones u olvidos del recurrente a quien se le niega el derecho a subsanarlos. Dichas causas son las siguientes :

- Por no estar previstos en ordenamiento legal alguno.
- Por no existir la resolución que se impugna.

⁴²RECURSOS. SI NO SE REÚNE EL PRESUPUESTO PROCESAL DEL OBJETO, PUEDEN DESECHARSE O SOBRESERSE.- Entre otros presupuestos procesales,

⁴² Revisión núm. 578/89, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación enero - mayo 1981, Tomo I, p. 356.

los recursos tienen el relativo al objeto, o sea el acto que puede ser materia de impugnación de cada uno ; por tanto, para que el recurso sea procedente, el acto combatido en el mismo debe coincidir en su naturaleza y característica con el señalado por la disposición legal aplicable, como objeto o materia del recurso, y en caso contrario, se justifica que la autoridad deseche por improcedente el recurso interpuesto, o en caso de que lo hubiera admitido previamente, lo sobresea, al darse cuenta de la falta del presupuesto procesal mencionado, sin que para ello se requiera de una disposición que específicamente autorice el sobreseimiento.”

- Debido a que la resolución que se impugna no es definitiva.
- Por que la resolución sea general, abstracta e impersonal.
- Debido a que la resolución no causa agravio o perjuicio.
- Por que la resolución no sea nueva.- No se esta en presencia de un acto nuevo cuando el problema planteado ya fue resuelto con anterioridad al mismo promovente, y quedó firme o esta en trámite en algún medio de defensa o bien que no fue impugnado en su oportunidad y vuelve a plantearse el mismo problema. La resolución no es nueva cuando haya sido materia de un recurso administrativo resuelto por la autoridad, siempre que haya identidad de recurrente y se trate del mismo acto impugnado, aunque se alegue violaciones diferentes o los consentidos.
- Por desistimiento del recurrente.
- Por no estar firmado el escrito agotando el recurso.

- Por no estar acreditada la personalidad.
- Por no satisfacer el requerimiento con apercibimiento.
- Que sea conexo a otro impugnado en vía distinta.

“⁴³CRÉDITOS FISCALES CONEXOS. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 161 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967 Y 125 DEL ACTUALMENTE EN VIGOR.- Conforme a estos preceptos, el afectado por resoluciones fiscales pueden optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero deberá intentar la misma vía cuando se trate de créditos conexos. Para la recta interpretación y aplicación de dichos artículos, debe distinguirse las siguientes situaciones : 1.- El particular afectado opta por interponer el recurso de revocación, por lo que si se le notifica un crédito conexo de que se le haya dado a conocer la resolución del recurso, deberá agotar la misma vía. 2.- Cuando el primer recurso ya fue resuelto y en contra de esa resolución el particular entabla juicio de nulidad, o promueve éste en contra de la negativa ficta recaída al recurso, la impugnación del crédito conexo deberá hacerse directamente ante este Tribunal, sin necesidad de promover previamente el recurso de revocación ; por tanto, si se intenta éste, la autoridad podrá desecharlo, por no haber agotado la vía idónea para lograr la conexidad. 3.- En el caso de que no estando aún resuelto el recurso de revocación intentado contra el crédito principal, ni impugnada la negativa ficta correspondiente, el particular acuda directamente ante el Tribunal Fiscal demandando la nulidad del crédito conexo, el juicio deberá ser sobreseído, por no haber promovido

⁴³ Contradicción de sentencias núm. 5/82, jurisprudencia 194.

previamente el recurso de revocación. Lo anterior deriva de que el espíritu del legislador al crear la figura de la conexidad fue lograr que los créditos vinculados entre sí se resuelvan conjuntamente en la misma vía, evitando así resoluciones contradictorias.”

- Por alegarse violaciones constitucionales .-

⁴⁴ “RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN.- En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y como base en ambas, esta Suprema Corte de Justicia , en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instruido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituirlo significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación), le impedirían hacer valer recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario.”

⁴⁴ Sentencia visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente, al terminar el año de 1982, Segunda Parte , p. 121

- Cuando es revocado el acto por la autoridad administrativa.
- En caso en que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, cuando se trate de violación en la notificación.
- Por agotarse extemporáneamente.

“⁴⁵TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO. NO CUENTAN LOS DÍAS INHÁBILES, AUN CUNDO QUEDE PERSONAL DE GUARDIA.- La presencia del personal de guardia durante el periodo de vacaciones, no implica del desarrollo normal de las actividades de las dependencias gubernamentales de que se trate, porque el propósito de dicho personal es atender exclusivamente los asuntos urgentes, característica que no se atribuye a la interposición de un recurso. Por tanto, de acuerdo con el artículo 286 del Código de Procedimientos Civiles, tales días son inhábiles y no corren los términos.”

- Cuando se configura la negativa ficta.

“⁴⁶NEGATIVA FICTA. NO PROCEDE SU IMPUGNACIÓN ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- Si la negativa ficta conforme a su propia naturaleza, a la doctrina, a la jurisprudencia y a la regulación del Código Fiscal de la Federación , no puede ser impugnada ante la propia autoridad administrativa, sino que es necesario

⁴⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación junio 1982, p. 601

⁴⁶ Amparo Directo 1110/81, visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente la terminar el año 1982, tercera parte, p. 31

que se haga a través de una demanda de nulidad presentada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, si la autoridad dentro del término que las leyes fijen no resuelve las instancias de los particulares y, a falta de término, dentro de los 90 siguientes a su interposición se presume que lo hace en sentido negativo, esto con el objeto de que no queden indefinidamente sin contestación dichas promociones: lo que hace obvio que su impugnación no puede hacerse valer ante la propia autoridad administrativa, pues ésta también puede dejar de resolver lo que le solicita, circunstancia por la cual se hace necesario que la impugnación correspondiente a una negativa."

A su vez, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 señala como causales de improcedencia las siguientes:

- Se presente fuera de plazo.
- No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente.
- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.
- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.
- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

- Contra actos consumados expresamente.
- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto, modificar revocar o nulificar el acto respectivo.

En cuanto a estas causales de improcedencia sentimos necesario realizar los siguientes comentarios :

Por lo que se refiere a la presentación fuera de plazo del recurso, sentimos necesario que la autoridad que conoce del recurso estudie con mucho detalle la notificación del mismo, así como los argumentos tendientes a desvirtuar la legalidad de la notificación ya que puede darse el caso que la autoridad deseche un recurso cuando el recurrente argumenta falta o ilegal notificación del acto recurrido, por lo que se perdería tiempo y recursos económicos al tener que impugnar dicha resolución. Para el caso de que no se cumpliera con los requisitos antes señalados el Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria otorga la potestad de ordenar que se subsane toda omisión que se notare en la substanciación de los procedimientos, para el efecto que se regularicen.

Por cuanto a la causal de improcedencia cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, sentimos que es correcto siempre y cuando previamente se le haya requerido, y sólo en caso de no cumplir con el requerimiento proceder a desechar el recurso.

La causal de improcedencia referente a la falta de afectación de los intereses jurídicos del promovente, sentimos que se debe de estudiar a plenitud y la totalidad del escrito del recurso, ya que puede darse el caso de que a primera vista aparezca que no

se causa ningún perjuicio a los intereses jurídicos del promovente, pero con el estudio del recurso nos damos cuenta de lo contrario.

Respecto de las demás causales de improcedencia creemos que no existe mayor problema.

CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUEDEN HACERSE VALER EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Según el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación las causales de ilegalidad que se pueden hacer valer en el recurso administrativo son la incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva la resolución, omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación. Otra causal de ilegalidad es que existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, o violación al procedimiento administrativo de notificación o de ejecución. Si los hechos que la motivaron no se realizaron o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables, o se dejó de aplicar las debidas es también es causal de ilegalidad que se puede hacer valer en el recurso administrativo. 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.

⁴⁷FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL.- Cuando el artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, si

⁴⁷ Revisión núm. 1056/84, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, de septiembre de 1985, p. 249.

se expresan las normas legales aplicables y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación o la que sea tan imprecisa que no de elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá dar lugar a la declaración de nulidad de la resolución por falta formal de fundamentación y motivación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá declararse la nulidad por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.”

“⁴⁸COMPETENCIA NECESIDAD DE FUNDARLA EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE MOLESTIA.- La garantía consagrada por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe que los actos de molestia para que se legales, requieren entre otros requisitos e imprescindiblemente que sean emitidos por autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que les dan eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien está legitimado para ello, expresándose en el texto del mismo el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues en caso contrario, se

⁴⁸ Jurisprudencia del Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, visible en el informe del la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1989, parte tercera, Vol. II, p. 1037.

dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo.”

Para fundar la competencia las autoridades que ordenen o realicen un acto administrativo normalmente señalan disposiciones en el Reglamento Interior de la dependencia a la cual pertenecen, sin embargo dichas disposiciones son modificadas con bastante frecuencia, por lo que sentimos necesario que se realicen en folletos los Reglamentos Interiores de las dependencias con las modificaciones hechas y al alcance de los gobernados, ya que en la práctica es un proceso muy complicado el tratar de localizar en el Diario Oficial todas las reformas a los Reglamentos en cuestión para verificar si la autoridad que ordenó o realizó un acto administrativo que nos afecta es competente para actuar como lo hizo.

RESOLUCIONES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Con fundamento en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación la resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada ; aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado ; examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa y estar emitida por autoridad competente.

- a)Estar fundada y motivada ; La garantía de legalidad relativa a la fundamentación y motivación de los actos de la autoridad consagrada en el artículo 16 constitucional. No debe entenderse como un mero y absurdo formulismo que lleve a interpretaciones desvirtuadas del sentido o razón de ser de esa garantía individual, que radica en la esencia en asegurar a los afectados por el mero acto de autoridad de que dejen en estado de indefensión al no darles a conocer los motivos, razones o circunstancias por lo que

procedió la afectación, así como los fundamentos jurídicos que apoyan esos razonamientos.

“⁴⁹MOTIVACIÓN. SU CONCEPTO SEGÚN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.- Consiste en el razonamiento contenido en el texto del mismo acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió considerará que el caso concreto se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales ; es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que encuentra la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”

- b) Al dictarse el acto que viene a resolver el recurso administrativo debe este ocuparse de todos y cada uno de los conceptos planteados por el promovente, pues la omisión de uno de ellos lo vuelve ilegal y obliga, previa sentencia del Tribunal a que la autoridad expida nuevo acto subsanando tal irregularidad, sin embargo, si la autoridad considera que con el primer agravio expuesto es suficiente para declarar el acto impugnado ilegal no tiene ella porque examinar los demás agravios contenidos en el escrito agotando el recurso, por cuanto que en nada cambiaría el sentido del mismo.

“⁵⁰RECURSOS ADMINISTRATIVOS. AL RESOLVERLOS DEBEN ESTUDIARSE TODOS Y CADA UNO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD EXPUESTOS.- Las autoridades administrativas están obligadas a hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas en el recurso administrativo. En ese orden de ideas, cuando la autoridad emisora del acto combatido omita el estudio de alguna de las cuestiones formuladas en el recurso administrativo presentado durante la fase oficiosa del

⁴⁹Revisión núm 959/80 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, abril 1985, p 804

⁵⁰ Revisión núm 786/84, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, febrero 1985, p 644

procedimiento, la sala del conocimiento debe concretarse a ordenar que se subsane esa irregularidad.”

- c) Examinar las pruebas ofrecidas y presentadas. Al resolver el recurso administrativo, la autoridad esta obligada a examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, indicando si son o no pertinentes y el valor que tienen frente al acto reclamado. Salvo cuando el recurso verse sobre puntos de derecho, éstos no están sujetos a prueba. Si la autoridad no examina las pruebas se deja en estado de indefensión al recurrente al no saber el porqué las pruebas presentadas no fueron suficientes para desvirtuar el acto impugnado, no siendo suficiente con que se exprese en la resolución que ellos no desvirtuaron lo manifestado en tal acto, porque lo anterior no constituye valoración y examen de ellas. Cabe la presentación de pruebas supervinientes.

“⁵¹PRUEBAS.- Si bien es cierto que el juez es soberano para la apreciación de las pruebas, en todo lo que está sometido a su prudente arbitrio, también lo es que la ley señala reglas o normas de que no debe apartarse nunca, a fin de evitar errores y conseguir en lo posible, que el criterio judicial no se extravíe y llegue hasta el abuso. El examen de las pruebas debe ser hecho por el juzgador, no en conjunto, sino separadamente, fijando el valor de cada una de ellas, y lo contrario importa una flagrante violación a las leyes que regulan la prueba.”

- d) No permitir nada de lo que no fue la litis.- La litis se constituye con los agravios que el inconforme expone en contra del contenido de la resolución combatida, limitándose la autoridad que lo resuelve a tomar en cuenta únicamente los argumentos que en los momentos procesales oportunos expresó aquel, estando obligado ella a constreñirse a los puntos que constituyen la litis, por lo que no puede ir más allá de lo expuesto en el acto recurrido, y de los agravios que recoge el escrito que lo impugna

⁵¹ Compendio de la jurisprudencia correspondiente a los años 1917-1965. Sexta Parte p. 264.

los cuales conforman los puntos a resolverse. Sostener lo contrario sería acabar con la seguridad jurídica e, introducir la incertidumbre. Por lo tanto, al resolverse el recurso administrativo, no puede mejorarse, cambiarse o darse la fundamentación y motivación del acto impugnado, no puede subsanarse los errores cometidos por la autora del acto, ni las irregularidades en que incurrió ella en la fase oficiosa; no pueden hacer valer argumentos jurídicos no expuestos en el acto, ni aprovecharse de los argumentos del recurrente para corregirlo.

⁵²RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- AL RESOLVERLOS, LA AUTORIDAD NO PUEDE DAR O MEJORAR LA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.- Tomando en consideración que los recursos administrativos son medios de defensa legalmente previstos en favor de los gobernados, con el objeto de que se revise la legalidad de un acto de molestia de la autoridad administrativa, al pronunciar la resolución correspondiente la autoridad debe limitarse a analizar el referido acto tal como fue emitido, estudiando y resolviendo los argumentos expresados por el recurrente, sin que le esté jurídicamente permitido proporcionar o mejorar su motivación y fundamentación, ya que con ello se desvirtuaría su naturaleza jurídica y finalidad.”

- e)Estar emitida por autoridad competente.- No siempre la resolución que recae en el recurso administrativo debió dictarla la misma autoridad que expidió el acto impugnado, pues en ocasiones compete al superior jerárquico o bien a una comisión o dependencia especial para emitirla. En la resolución que da fin a este medio de defensa deben citarse los ordenamientos que otorga dicha competencia, por lo que bastará con revisarlo para concluir si se tiene conferida o no. En ocasiones es la ley la que nos precisa quien resolverá la controversia, pero en la mayoría de los casos es el reglamento de ejecución o el reglamento de

⁵²Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Año VII, no. 76, abril 1986, p. 823.

organización interna de la dependencia competente y en otros en el escrito o acuerdo de delegación de facultades.

El último párrafo del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación establece que "Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento , deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código", lo cual presenta los siguientes problemas :

1. Si la resolución impugnada en el recurso administrativo se deja sin efectos, y alude a que se proceda a reponer el procedimiento o las formalidades violadas o cometidas en la visita domiciliaria de ejecución, en que ya caducaron las facultades de determinación ¿para que continuar con los actos de molestia ?
2. ¿Que sucede si no se cumple con lo resuelto en la resolución que dio fin al recurso en el plazo de cuatro meses siguientes al acto que le dio fin?

De acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 92, la resolución del recurso se debe fundar en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios ; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado basta con el examen de dicho punto. La autoridad, en beneficio del recurrente, puede corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De igual modo, debe dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero debe fundar cuidadosamente los motivos por los que considera ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución

Sentimos que estos requisitos de las resoluciones que pongan fin al recurso administrativo son la columna vertebral del recurso, ya que si efectivamente se cumpliera estrictamente con dichos requisitos, los administrados tendrían más confianza en estos medios de impugnación, lo que haría que cada vez más se busque su utilización y con ello se lograría con mayor frecuencia el control de la legalidad de la actuación de la administración pública y el desahogo de trabajo del Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales Judiciales.

Efectos de la resolución administrativa.

Como ya mencionamos anteriormente, los efectos de la resolución administrativa que pone fin al recurso van íntimamente vinculados con lo solicitado por el gobernado y por los argumentos expuestos en el recurso, por lo que reviste de gran importancia ser muy claros en lo que solicitamos en el escrito del recurso.

- La interposición de un recurso siempre tendrá por objeto la anulación, modificación o ratificación del acto administrativo, y uno de los principales efectos de una resolución administrativa dictada en vía de reacertamiento es su definitividad, pues en el caso de que la resolución sea desestimatoria, el particular tendrá que acudir ante un órgano jurisdiccional.
- Al resolverse el recurso administrativo en forma definitiva se agotan todas las posibilidades de que en la misma sede se anule o modifique el acto reclamado: en consecuencia sólo queda al

particular el acceso al proceso contencioso administrativo o en su defecto, al juicio de amparo.

- Existen algunas legislaciones que establecen la responsabilidad civil del funcionario emisor de un acto administrativo, por los daños causados cuando este adolece de algún vicio de ilegalidad. Estos sistemas son :

1. La responsabilidad recae directamente sobre el funcionario que dictó el acto luego recurrido.
2. Responsabilidad directa de la administración, que es la que responde por los perjuicios ocasionados.
3. Son de carácter mixto, reconociendo la existencia de una responsabilidad solidaria de la administración y del funcionario.

El caso del sistema mexicano, es que se establece la responsabilidad directa del funcionario y subsidiaria del estado.

En nuestra experiencia, sentimos que se debería hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios por los errores y mal uso de sus facultades. Lo anterior se da en virtud de que si un funcionario realiza un acto notoriamente ilegal, es a cargo del contribuyente los gastos de la defensa legal que tiene que hacer valer en contra de la resolución ilegal, y dichos gastos son bastante elevados lo que lleva a un sentimiento de injusticia del particular por el hecho de tener que erogar cantidades bastante elevadas para lograr la revocación de una ilegal resolución emitida por la autoridad.

La terminación del recurso administrativo.

En cuanto a la terminación del recurso administrativo esta se debe de dar con una resolución que debe estar debidamente fundada y motivada, aludir a todas las causales de anulación planteadas, así como análisis de las pruebas ofrecidas y estar emitida por autoridad competente. De ser así no sería necesario tener que intentar nuevas formas de impugnación, y con ello se lograría una justicia administrativa más clara.

a) Normales

Reacertamiento.- Mediante este se concluye en forma definitiva la vía administrativa, y si bien es cierto que el particular tiene otras instancias de defensa, estas son de carácter jurisdiccional.

b) Anormales .-

1.-Desistimiento : acto unilateral del particular que tiene por objeto dar por terminado anticipadamente el recurso administrativo ya sea porque haya llegado a un acuerdo con la autoridad, o bien porque sencillamente se percata de que no tiene razón.

2.-Revocación.

Aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.-

Es frecuente observar que quien promueve un recurso administrativo piensa que éste sólo rige por la ley u ordenamiento que lo establece, sin embargo es aplicable el Código de Procedimientos Civiles cuando así lo autorice el ordenamiento aplicable o bien cuando ellas guarden silencio siempre y cuando esa aplicación supletoria no sea contraria a sus propios principios.

⁵³PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.
SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Código Federal de
Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente
aplicable (salvo disposición expresa de la Ley
respectiva), a todos los procedimientos administrativos
que se tramitan ante autoridades federales, teniendo
como fundamento este aserto el hecho de que si en
derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los
propios principios generales que rigen en las diversas
ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada
Jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las
normas que deben regir los procedimientos que se sigan
ante las autoridades administrativas, salvo disposición
expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del
Código Federal de Procedimientos Civiles por el
sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la
Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.”

⁵³ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, marzo de 1989, p. 18.

CAPÍTULO III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPLADOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

CAPITULO III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPLADOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Antecedentes.-

A nuestro juicio los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación han sido reformados básicamente en cuatro momentos que son los siguientes:

- 1.- La creación del primer Código Fiscal de la Federación, el de 1938 que entró en vigor el 1° de enero de 1939.
- 2.- La aparición del Código Fiscal de la Federación de 1966 que entró en vigor el 1° de abril de 1967.
- 3.- El Código Fiscal de la Federación de 1981 que entró en vigor el 1° de enero de 1983, así como las reformas de 1989.
- 5.- Las reformas al Código Fiscal de la Federación de 1995 que entraron en vigor el 1° de enero de 1996.

A continuación se hace un somero estudio de los recursos en estas etapas.-

EL CÓDIGO FISCAL DE 1938.

El Código Fiscal de 1938 establecía en cuanto a los recursos lo siguiente :

Señalaba que los recursos administrativos sólo procedían contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, cuando ese código o los demás ordenamientos fiscales así lo establecían.

Las resoluciones que se dictarían como consecuencia de los recursos no establecidos legalmente, eran nulas. Dicha nulidad era declarada, aún de oficio, por la autoridad superior a la que hubiere dictado la resolución si ésta no modificaba, en favor del particular, la primera resolución ; si hubiera modificación favorable al particular, la nulidad de la nueva resolución sólo podría ser declarada por el Tribunal Fiscal.

La tramitación de los recursos administrativos establecidos en ese código y la de los instruidos en las demás leyes fiscales que no tengan señalado trámite especial, se sujetaban a las normas siguientes :

Se interponían por el recurrente mediante escrito que se presentaba ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes al que surtía efectos su notificación, expresando los agravios que aquél causaba y, ofreciendo las pruebas que se proponía rendir acompañada de copia de la resolución combatida, así como constancia de la notificación de esta última excepto si la notificación se hubiere hecho por correo.

Si el recurrente tenía domicilio en población distinta a el lugar en que residía la autoridad citada, podía enviar su escrito dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien presentarlo ante la autoridad que le haya notificado la resolución. En estos casos se tenía como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregaba en la oficina de correos o a la autoridad que efectuó la notificación.

En los recursos administrativos no era admisible la prueba de confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que dio origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitían en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad.

Las pruebas que ofrecía el recurrente debía relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos ; sin cumplimiento a este requisito eran desechadas de plano.

Se tenían por no ofrecidas las pruebas de documentos si éstos no se acompañan al escrito en que se interponía el recurso, y en ningún caso, eran recabadas por la autoridad, salvo que obraran en el expediente en que haya originado la resolución combatida.

La prueba pericial se desahogaba con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente. De no presentar el dictamen dentro del plazo de ley, la prueba era declarada desierta.

Las autoridades fiscales podían pedir que se les rindiera los informes que estimaran pertinentes por parte de quienes hubieran intervenido en el acto reclamado.

La autoridad encargada de resolver el recurso, debía acordar lo procedente sobre su admisión y la de las pruebas que el recurrente hubiera ofrecido, y que fueran pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas ; ordenando su desahogo dentro del improrrogable plazo de quince días.

Vencido el plazo para la rendición de las pruebas la autoridad debía dictar resolución en un término que no excedía de treinta días.

Cuando las leyes fiscales no establecían recursos procedían los siguientes:

LA REVOCACIÓN.- Procedía contra resoluciones definitivas en que se determinaban créditos fiscales ; se negara la devolución de las cantidades pagadas indebidamente o de las que procedían conforme a las leyes fiscales ; que imponían sanciones por infracción a las citadas leyes fiscales ; o se otorgaban permisos o la calificación en materia de elaboración de alcohol y aguardiente.

El afectado por estas resoluciones administrativas, podía optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero debía intentar la misma vía cuando se trataba de créditos fiscales conexos ; por lo tanto, era improcedente este recurso contra resoluciones administrativas que determinaban créditos fiscales conexos a otro directamente impugnado en el juicio de nulidad. La resolución que se dictaba en este recurso era impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

LA OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO.- Era hecha valer ante la oficina ejecutora por los afectados por el mismo y que afirmaran que el crédito que se les exigía se había extinguido por cualquiera de los medios que para ese efecto señalaba el código, que el monto del crédito era inferior al exigido, o cuando el acto del que derive la diferencia era imputable a la oficina ejecutora que cobraba el crédito, los gastos de ejecución o los recargos. También era procedente este recurso cuando el procedimiento no se había ajustado a la ley. En este caso este recurso no se podía hacer valer sino en contra de la resolución que aprobó el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material era de imposible reparación, de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de los casos en que el remate no quedó sujeto a aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este recurso no se podía discutirse la validez de la resolución que haya determinado el crédito fiscal. Este recurso era resuelto en todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este recurso podía hacerse valer ante la oficina ejecutora por quien no siendo la persona contra la que se despachó ejecución afirmase ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados. Este recurso se podía hacer valer en todo tiempo hasta antes de la aprobación del remate.

LA OPOSICIÓN DE TERCERO.- Esta se podía hacer valer ante la oficina ejecutora por quien no siendo la persona contra la que se despachó la ejecución afirmara ser el propietario de los bienes o el titular de los derechos embargados. En este caso la declaración del ejecutado no era admisible como prueba del derecho opositor. Este recurso se podía hacer valer en cualquier tiempo antes de que se aprobara el remate.

LA RECLAMACIÓN DE PREFERENCIA.- Era hecha valer por quienes sostenían tener derecho a que los créditos a su favor se cubrieran preferentemente a los fiscales federales. Este recurso podía hacerse valer en cualquier tiempo antes de haberse aplicado el producto del remate.

LA NULIDAD DE NOTIFICACIONES.- Procedía respecto de las que hicieran en contravención a las disposiciones legales. La interposición de este recurso suspendía los plazos para el ejercicio de las facultades de la autoridades fiscales y de derechos de los particulares hasta en tanto se emitía la resolución procedente. La declaratoria de nulidad de notificaciones traía como consecuencia que las actuaciones efectuadas con posterioridad a la notificación anulada también quedaran nulas. En tanto se resolvía este recurso, quedaba en suspenso el término legal para impugnar la resolución de fondo. Cuando se había iniciado juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación era improcedente la solicitud sobre nulidad de notificaciones ante la autoridad administrativa y se hacía valer mediante ampliación de la demanda respectiva.

Estas defensas no podrán ser ejercitadas en contra de resoluciones o actos que eran consecuencia de recursos establecidos en otras leyes fiscales.

Una de las ideas que se tuvieron en mente por los autores del primer Código Fiscal de la Federación en 1938, fue que este ordenamiento recogiese todo lo que fuese común a las leyes tributarias en vigor ; idea ésta que se empezó a cristalizar hasta la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1966, al derogarse en casi todas las leyes los artículos relativos a infracciones y sanciones en materia tributaria, así como lo concerniente a los recursos administrativos.

EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.

Se establecieron tres recursos : el de recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, el de oposición de tercero y el de reclamación de preferencia. En este Código no se consideraba impugnabile por medio de la revocación las resoluciones que impusieran una sanción por infracción a las leyes fiscales. Tampoco quedaba comprendida dentro de la impugnabilidad la negativa de una exención contra las resoluciones que decidían el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. En cuanto al procedimientos que se seguía en los recursos administrativos contemplados en este Código no variaron en nada en comparación con el Código Fiscal de la Federación de 1938.

EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981.

Reguló originalmente también tres recursos : el de revocación, el de recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, dentro del cual se hacen valer la

oposición de tercero o tercería excluyente de dominio y la reclamación de preferencia o tercería de preferencia y la nulidad de notificaciones. La reforma de diciembre de 1987 suprimió como recursos el de nulidad de notificaciones, el que no obstante es considerado como procedimiento de impugnación fusionado por el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo con el que tengan conexión.

Cabe mencionar que mediante disposición miscelánea de 20 de diciembre de 1991 se derogó el último párrafo del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación en el cual se señalaba que no procedía el recurso de revocación contra las resoluciones que decidían el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, ya que el citado último párrafo reñía con la ley aduanera que señala que el recurso de revocación deberá agotarse por el interesado antes de imponer el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

Procedencia del Recurso de Revocación.-

Esta considerado como el más importante de los recursos administrativo.

El recurso de revocación procedía contra resoluciones definitivas en las cuales se determinaran contribuciones o sus accesorios, cuando se negara la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley respecto de aquellas diversas de las anteriores, y las que dictaran las autoridades aduaneras.

Para recurrir una resolución como las anteriormente expresadas, era necesario estar legitimado para lo cual podía estar

cualquier persona que tenga un interés jurídico en la revocación del acto combatido. Desde luego quien tenga atribuida una responsabilidad, ya sea por adeudo propio o por adeudo ajeno, es decir, los sujetos pasivos principal, sustituto, con responsabilidad solidaria y con responsabilidad objetiva.

Requisitos.-

El escrito de interposición del recurso debía satisfacer los siguientes requisitos :

a) Los requisitos establecidos para cualquier promoción ante autoridad fiscal que son :

- Constar por escrito.
- El nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, así como la clave del registro federal de contribuyentes.
- Señalar a la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- En su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones así como la persona autorizada para recibirlas.
- Estar firmado por el interesado o por quien este legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso debía estampar su huella digital.

- Se debían de presentar las promociones en las formas que al efecto señalaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera.

b)Requisitos especiales para los recursos administrativos.

- Señalar el acto que se impugna.
- Manifestar los agravios que le cause el acto impugnado.
- Señalar las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Quando no expresaban los agravios, la autoridad fiscal desechaba por improcedente el recurso interpuesto. Cuando no se señalaba el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrecían las pruebas mencionadas, la autoridad fiscal requería al promovente para que en un plazo de cinco días cumpliera con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se señalaba el acto que se impugnaba se tenía por no presentado el recurso; si el requerimiento era incumplido en lo que se refería al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perdía el derecho a señalar los citados hechos o se tenían por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

“⁵⁴RECURSO DE REVOCACIÓN.- Deben considerarse como formando parte de un mismo recurso de revocación los dos escritos que se presentan consecutivamente, pero dentro del término legal para hacer valer dicho recurso, si

⁵⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación , julio - diciembre 1980, p. 414.

de sus términos se desprende que el segundo de ellos adiciona o complementa al primero. En tal caso, la autoridad, al resolver el recurso debe estudiar y resolver ambas promociones.”

“⁵⁵REVOCACIÓN, PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE.- El particular puede legalmente objetar una resolución administrativa que le cause agravio en materia fiscal, oponiendo el recurso de revocación dentro del plazo legal contado a partir del momento en que por cualquier medio tenga conocimiento de la misma y sin que sea indispensable que se le haya hecho saber directamente y con todas las formalidades de ley.”

Documentos que se debían acompañar.-

A los requisitos antes señalados, el promovente debía anexar lo siguiente :

- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actuaba en nombre de otro o de personas morales.
- El documento en que conste el acto impugnado.
- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo, o se trate de la negativa ficta. Si la notificación fue hecha por edictos se debía señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

⁵⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación , septiembre - octubre 1979, p. 261.

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

Cuando las pruebas documentales no obraban en poder del recurrente, y éste no las podía obtener a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encontraran a su disposición, debía señalar el archivo o el lugar donde se encontraban para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta fuera legalmente posible. Para este efecto se debía de identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastaba con que acompañara la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entendía que el recurrente tenía a su disposición los documentos cuando legalmente podía obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

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

Cuando no se acompañaba alguno de los documentos antes mencionados, la autoridad fiscal requería al promovente para que los presentara dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentaba dentro de dicho término y se trataba de los documentos que acreditan la personalidad, o la constancia de notificación del acto impugnado se tenía por no interpuesto el recurso. Si se trataba de las pruebas documentales o el dictamen pericial, se tenían por no ofrecidas.

En cuanto a la capacidad de postulación, el Código Fiscal de la Federación disponía que en ningún trámite administrativo se admite la gestión de negocios, por lo que la representación de los interesados debía recaer en licenciado en derecho, salvo en el caso de que la gestión se realice en nombre de una persona moral.

Las pruebas.-

En cuanto a las pruebas admisibles en el recurso de revocación y su valor probatorio, el Código Fiscal de la Federación establecía la admisión de toda clase de pruebas, salvo la testimonial y la confesional de las autoridades mediante absolucón de posiciones, lo anterior en virtud de que la confesión de las autoridades se suple con los informes que éstas debían rendir respecto de hechos que consten en los expedientes o en documentos agregados a ellos. Las pruebas supervenientes se podían presentar hasta antes de la resolución del recurso. En lo que respecta a el valor probatorio, la confesional expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad, en documentos públicos tenían pleno valor probatorio, y por lo que respecta a las demás pruebas se regían por el principio de la sana crítica.

Resolución.-

“⁵⁶RECURSO DE REVOCACIÓN. LA AUTORIDAD ESTÁ OBLIGADA A RESOLVER SOBRE LA PROCEDENCIA DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO, DE CONFORMIDAD CON LAS NORMAS PROCEDIMENTALES QUE REGULEN DICHO RECURSO EN EL MOMENTO EN QUE SE PROMUEVA EL MISMO.- Si consideramos que al interponerse el recurso de revocación, el promovente intenta la defensa de un derecho, es obvio que se recurso deberá regularse por las disposiciones vigentes en el momento en que tenga lugar dicha defensa dado que el interponerlo adquirió un derecho que no se extingue por el hecho de que la norma en cuestión cambió con posterioridad.”

⁵⁶Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, noviembre 1987, p. 512

Al ser el recurso administrativo una instancia jurídica, la resolución definitiva que dicte el órgano de decisión, debía fundarse en derecho y examinar todos los agravios hechos valer por el recurrente. La autoridad administrativa tenía la facultad de suplir la deficiencia de la queja, y por ende, de corregir los errores que observe en la cita de los preceptos invocados. Por lo tanto, la autoridad, tenía la potestad de revocar los actos administrativos al advertir una ilegalidad manifiesta, aún cuando los agravios sean insuficientes, sin embargo, el órgano de reacertamiento no podía revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el agraviado.

El recurso de revocación establecía el carácter optativo para el interesado de la interposición del mismo antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo en otro artículo del mismo ordenamiento se disponía que se debía intentar la misma vía elegida (recurso de revocación o juicio de nulidad) si se pretendía impugnar un acto administrativo que era antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recurso administrativo.

“⁵⁷RECURSO DE REVOCACIÓN. CASO EN QUE NO PUEDE SER DESECHADO.- En los términos del artículo 161 del Código Fiscal de la Federación, el particular afectado por resoluciones que determinen créditos fiscales, pueden elegir entre presentar recurso de revocación o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero en el supuesto de que el mismo presente simultáneamente ambos medios de defensa, puede renunciar oportunamente a cualquiera de ellos, sin que la consecuencia sea que se le desechen los dos, ya que el espíritu del precepto aludido es que no se dicten resoluciones contradictorias y no el de dejar al afectado

⁵⁷ Revisión núm. 975/84. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, noviembre de 1984, p. 386.

en estado de indefensión al ser privado de su derecho de ser oído en juicio.”

Por otra parte, también se disponía que si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo se debía hacer valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo.

Plazo para la presentación.-

El plazo para la presentación del escrito de recurso era de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado.

El escrito de interposición del recurso debía presentarse ante la autoridad emisora o ejecutora del acto impugnado según sea el caso. Si el interesado tenía su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad responsable, podía hacerlo en la oficina exactora más cercana o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, desde el lugar de su residencia.

Cuando un recurso se hacía valer ante una autoridad incompetente, ésta tenía la obligación de turnarlo a la que sea competente, esto siempre y cuando se refiera a incompetencia por razón de grado, cuantía o territorio, pues en el caso de que la incompetencia sea por razón de la materia, se hacía saber así al interesado para que promueva ante la dependencia correspondiente.

⁵⁸RECURSO DE REVOCACIÓN. LAS AUTORIDADES LOCALES COORDINADAS QUE NO TENGAN FACULTAD PARA RESOLVERLO, EN LUGAR DE

⁵⁸ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, enero - mayo 1981, p. 641.

DESECHARLO DEBEN TRAMITARLO ENVIÁNDOLO AL ÓRGANO COMPETENTE.- La fracción I del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, establece que los recursos administrativos establecidos en el propio código, como lo es el de revocación previsto en el artículo 161, deben interponerse por el recurrente mediante escrito que presentará ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado ; en estas condiciones, cuando los convenios de coordinación no confieren a las autoridades de las entidades federativas la facultad de resolver tal recurso, y las entidades federativas emiten resoluciones que ante ella son impugnadas por los interesados y mediante el recurso aludido, deben tramitarlo remitiéndolo al órgano que sea competente para resolverlo, dejando que prevalezca el contenido legal del artículo 159 invocado, como para evitar el perjuicio que para el particular implica se desechamiento por incompetencia.”

Causales de Improcedencia.-

Las causales de improcedencia que contemplaba el Código Fiscal de la Federación eran :

- Cuando no se afecte el interés jurídico del recurrente.
- Cuando se trate de resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de estas o de sentencias.
- Contra actos que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

- Contra actos que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado.
- Contra actos conexos a otros que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente.
- Cuando no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, si en el escrito inicial no se satisfizo este requisito, por no haber notificado al particular el acto impugnado.
- Si el acto es revocado por la autoridad.

⁵⁹REVOCACIÓN, PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE.- El particular puede legalmente objetar una resolución administrativa que le cause agravio en materia fiscal, oponiendo el recurso de revocación dentro del plazo legal contado a partir del momento en que por cualquier medio tenga conocimiento de la misma y sin que sea indispensable que se le haya hecho saber directamente y con todas las formalidades de ley.”

Causales de Revocación.-

Las causas de revocación contempladas antes de la reforma de diciembre de 1995 en el Código Fiscal de la Federación eran la falta de competencia del funcionario o del órgano para determinar los créditos fiscales, la falta de fundamento legal, o fundamento legal mal aplicado, la falta de motivación o la indebida motivación del acto recurrido, el desvío de poder en el caso de

⁵⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación , septiembre - octubre 1979, p. 261.

sanciones y por último la caducidad de las facultades de la autoridad para hacer la determinación.

Competencia.-

El artículo 144 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponía que eran competentes para tramitar y resolver los recursos de revocación :

a.- La Dirección General Técnica de Ingresos y la Dirección de Recursos de Revocación cuando se controviertan resoluciones dictadas por la propia Dirección General Técnica o por las unidades administrativo que la integran.

b.- Las Administraciones Fiscales Regionales cuando se controviertan sus propias resoluciones, las que dicten las unidades administrativo que de ella dependan y las que emitan las autoridades fiscales de las entidades federativas que actúen dentro de su circunscripción territorial con fundamento en los Convenios de Coordinación respectivos.

c.- La Tesorería de la Federación cuando se controviertan resoluciones dictadas por las unidades administrativo que la integran, así como la Dirección General de Aduanas y la Dirección de Procedimientos Legales cuando se impugnen resoluciones dictadas por la propia Dirección General de Aduanas o por las unidades administrativas que la integren, incluidas las Aduanas.

d.- La Procuraduría Fiscal de la Federación, las Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso, cuando se haga valer la extinción de facultades de la Secretaría para determinar la existencia de obligaciones y créditos fiscales o se controviertan multas de su respectiva competencia.

e.- Las Delegaciones Regionales del Registro Federal de Vehículos cuando se controviertan sus propias resoluciones y las que dicten las unidades administrativo que de las mismas dependan.

f.- Las Administraciones Regionales de Aduanas cuando se controviertan sus propias resoluciones y las dictadas por las unidades administrativo que de las mismas dependan, excepto cuando se impugnen resoluciones emitidas por la Aduana con motivo del despacho de mercancías, en cuyo caso el recurso se interpondrá ante la propia Aduana y se tramitará y resolverá por la Administración Regional de Aduana del domicilio del contribuyente.

Efectos de la resolución.-

⁶⁰En cuanto a los efectos de la resolución, estos no presentan ninguna complicación siempre y cuando el acto de determinación se refiera solo al sujeto pasivo principal, sin embargo existe cierto problema en los siguientes casos.

- Si el recurrente es el sujeto pasivo principal e impugna la validez del acto, los efectos de la resolución podrán beneficiar, pero no perjudicar, a los sujetos pasivos por deuda ajena.
- Si el recurrente impugna solamente su atribución de sujeto pasivo, sin objetar la validez misma del acto, la resolución sólo podrá afectar al recurrente.
- Si el recurrente, en cambio, es el sujeto pasivo por adeudo ajeno e impugna la validez misma del acto, la resolución favorable beneficiará juntamente a él y al sujeto pasivo principal, pero si impugna únicamente su atribución de

⁶⁰ Herrera Cuervo, Amando. Los Recursos Administrativos pp.57-59

responsabilidad, la resolución favorable sólo afectará al recurrente.

Los efectos de la resolución decisoria, podían ser los de desechar por improcedente o sobreseer el recurso, confirmar el acto impugnado, ordenar la reposición del procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado o modificar la resolución combatida o emitir un nuevo acto cuando el recurso interpuesto sea parcial o totalmente favorable al recurrente.

Cuando la resolución definitiva ordenaba realizar un determinado acto o reponer el procedimiento, la autoridad tenía un plazo de cuatro meses para cumplirla en la inteligencia de que la interposición del recurso suspende el plazo de la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones. Cabe comentar que la autoridad considera que el plazo de cuatro meses antes mencionados prorroga los efectos de la suspensión.

⁶¹RECURSO DE REVOCACIÓN. AL RESOLVERLO NO SE PUEDEN SUBSANAR LAS IRREGULARIDADES EN QUE INCURRIÓ LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- Si al resolver un recurso de revocación promovido en contra de una resolución determinante de un crédito, se considera fundado el concepto de impugnación consistente en que en la misma no se tomaron en cuenta los planteamientos hechos valer en la inconformidad interpuesta en contra de los hechos asentados en el acta que le dio origen, debe decretarse su revocación, sin que pueda la autoridad que resuelve sustituir a la que emitió la resolución subsanando la irregularidad que cometió, pues además de que su competencia es para resolver el recurso y no para determinar créditos, al hacer un pronunciamiento debe examinar los planteamientos formulados y no

⁶¹Revisión núm. 898/79, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, enero - mayo de

perfeccionar una determinación que reconoce expresamente que fue indebida. La anterior conclusión lógicamente no impide que la autoridad que determinó el crédito esté en aptitud de emitir una nueva resolución en la que corrija el error cometido sobre la base de que esté en tiempo y tenga fundamentos y motivos para hacerlo.”

Recurso de revocación en materia aduanera.-

Tratándose de la materia aduanera, el recurso de revocación procedía contra toda clase de resoluciones administrativas que se dicten, como son las que resuelven una consulta, o una controversia en materia de importación o exportación, o nieguen la aplicación de un subsidio, o determinen diferencias en los impuestos de importación o exportación. El porqué es más amplio el recurso de revocación para la materia aduanera que para el resto de la materia tributaria es algo incomprensible.

Un aspecto muy importante de este recurso es que era optativo cuando la resolución a impugnarse está dictada por una autoridad aduanera.

En ocasiones, la autoridad emitía dos resoluciones que estaban relacionadas entre sí : primero la que determina diferencias de contribuciones a cargo del particular y después, habiendo transcurrido meses o años, la que sanciona esas omisiones, existiendo conexidad con una y otra. En estos casos el Código aclaraba que el interesado debía intentar la misma vía elegida si pretendía impugnar un acto administrativo que sea consecuencia de otro ; que si la resolución consideraba como principal se combatía a través del recurso de revocación, la impugnación del acto conexo debía hacerse también a través del mismo medio de defensa, o si contra la resolución principal se acudió directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto secundario debía hacerse ante dicho Tribunal.

Antes de imponerse esta obligación, el particular agotaba el recurso de revocación en contra de la resolución que determinaba las diferencias de contribuciones a su cargo y cuatro meses después se le notificaba la resolución sancionando esas diferencias por lo que acudía al juicio de nulidad alegando que en tanto no quedara firme la resolución que determinaba las diferencias de las contribuciones, era improcedente tomarla como base para imponer una multa. Las salas de Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Colegiados y la Sala Administrativa de la Suprema Corte resolvieron, la última hasta establecer jurisprudencia, que era improcedente.

RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución debía de hacerse valer ante la oficina ejecutora, y no podía discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se había determinado el crédito fiscal, tampoco procedía este recurso contra requerimientos para hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

El procedimiento administrativo de ejecución era un procedimiento oficioso, dirigido e impulsado por la Administración Fiscal, lo que podía conducir a que el procedimiento se iniciara de una manera ilegal o bien que los actos que lo integran adolezcan de ilegalidades. Tales violaciones podían afectar al deudor mismo, lo cual sucedía cuando el procedimiento se iniciaba en su contra sin existir la debida notificación, o cuando en el procedimiento se cometían violaciones que afecten sus derechos de administrado.

“⁶²OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.
AUN CUANDO SE LE MENCIONE CON OTRO

⁶² Revisión núm. 1257/87. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, enero 1990, p.26.

NOMBRE, DEBE ENTENDERSE QUE SE HACE VALER ÉSTE, SI SE RECURREN ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO Y SE ALEGA LA CADUCIDAD.- Si un causante hace valer en tiempo, ante la autoridad competente, un recurso en el que impugna actos realizados en el procedimiento de ejecución, y alega, entre otras cuestiones, que el crédito que se le cobra se ha extinguido, por haber operado a su favor la caducidad de las facultades de la autoridad para hacérselo efectivo, pero menciona a ese recurso con otro nombre, debe de entenderse que el que se esta intentando es el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, previsto en el artículo 118 del Código Fiscal de la Federación en razón de que por analogía debe aplicarse en la especie el principio de derecho procesal de que la acción procede en el juicio aunque no se exprese claramente su nombre.”

Impugnabilidad del recurso.-

Los actos impugnables por este recurso eran :

a) Los que exijan el pago de créditos fiscales cuando se alegaba que éstos se habían extinguido o que su monto real era inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso fuera imputable a la oficina ejecutora o se refiriera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización.

Cundo el crédito que se nos reclamaba se había extinguido por prescripción, esto es, han transcurrido más de cinco años desde la fecha en que se nos notificó el crédito y la autoridad fiscal fue negligente en exigir su pago ; o bien se había extinguido porque se había pagado, o bien porque se canceló por la autoridad al no resultar ser los deudores del mismo, debíamos de agotar este recurso.

También cuando considerábamos que el exceso de lo que exigía era imputable a la oficina ejecutora, sea porque derive de una errónea suma de las cantidades a pagar, o bien cuando no estábamos conforme con los recargos que se nos reclamaban, consecuencia por ejemplo de aplicar la tasa de los recargos moratorios en forma global sobre el total de la suma a pagar en parcialidades y no sobre los saldos insolutos, o bien porque se nos reclamaban gastos de ejecución con motivo del embargo de bienes para garantizar un crédito que había sido impugnado y que, al no estar firme la resolución impugnada, se consideraba indebida la exigencia de tal, o bien porque el monto de la indemnización que se exigía derivaba de un cheque que por verdadero error del banco contra el cual se giró fue rechazado por falta de fondo, cuando en realidad estos sí existían.

b) Los que dictaran en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegaba que éste no se había ajustado a la ley, como lo era el que se ordenara la enajenación de bienes embargados sin ajustarse al procedimiento que señalaba el Código Fiscal o bien el mandamiento de ejecución que trataba de hacer efectivo un crédito.

c) Los que afectaran el interés jurídico de terceros. Era frecuente que la oficina ejecutora proceda al embargo de bienes que no eran propiedad del deudor, principalmente cuando vive con parientes, o bien porque se le creía dueño del inmueble que ocupa o del vehículo que utilizaba.

En estos casos, el tercero que afirmara ser el propietario de los bienes o negociaciones, o el titular de los derechos embargados, debía agotar este recuso en cualquier tiempo antes de que se fincara el remate, o se adjudicaran los bienes en favor del fisco federal, o bien por el tercero que afirmara tener derecho a que los créditos en su favor se cubrieran preferentemente a los fiscales

federales, también lo podía hacer valer en cualquier tiempo antes de que se aplicara el importe del remate a cubrir el crédito fiscal, como lo era el caso del acreedor hipotecario o prendario, de alimentos, de salarios o sueldos o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Este recurso debía hacerse valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se determinó el crédito fiscal. Lo cual según Emilio Margain es correcto por las siguientes razones ;

⁶³“Cuando vamos a sostener que el crédito que se nos reclamo se ha extinguido por alguna de las figuras que señala el Código Fiscal, no tenemos porqué atacar el origen del mismo; cuando sostenemos que el monto del crédito que reconocemos deber es inferior al que se nos reclama y que el exceso es imputable a un error de la oficina ejecutora, sólo atacaremos el exceso y corresponde a esta oficina demostrar que ella no se ha equivocado ; cuando impugnamos el cobro de lo que se nos exige por concepto de recargos, lo principal no está sujeto a discusión ; cuando no estamos de acuerdo en cubrir los gastos de ejecución, lo principal no está en ese momento a discusión sino quizás en otro medio de defensa ; cuando se nos reclama el 20 % del crédito principal en concepto de indemnización porque el cheque con que se pago fue rechazado por el banco por falta de fondos, el problema en este medio de defensa es lo accesorio y no lo principal.

Cuando sostenemos que el procedimiento administrativo de ejecución que ha seguido una oficina ejecutora no está ajustado a derecho , el adeudo del crédito no está a discusión sino el procedimiento para hacerlo efectivo.

Cuando un tercero alegue que el procedimiento administrativo de ejecución que ha seguido la oficina ejecutora le

⁶³ Margain m. Emilio. el recurso administrativo en México. pp22-223

afectan sus intereses jurídicos, el no pone en duda los derechos del fisco sobre el crédito que trata de hacer efectivo sino que el procedimiento para lograr ello lo está afectando en sus intereses económicos.

Por lo tanto, al agotarse el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, el contenido de la resolución que determina un crédito fiscal no puede estar sujeto a discusión.

Sin embargo, llama la atención que no obstante al oponerse este recurso está claro que el contenido de la resolución que determina un crédito fiscal no está sujeto a discusión, algunas autoridades fiscales se oponen al mismo por que para su procedimiento era requisito indispensable el que el recurrente se hubiere inconformado con lo principal, o , en otras palabras, que consentido lo principal no puede impugnarse por alguna de las causales que el recurso prevé.

El código aclaraba que cuando este recurso se interponía porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo podían hacerse valer hasta el momento a la convocatoria en primera almoneda, salvo que se tratara de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podía interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo. Pero si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratase de bienes fuera de subasta, el recurso se hacía valer contra la resolución que fincara el remate o autorizara la venta fuera de su base.

Dos excepciones más encontrábamos al momento en que este recurso debía de hacerse valer, que eran :

- a) El tercero, que afirmara ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podía hacer valer el recurso en cualquier tiempo antes de que se fincara el remate, se enajenara fuera de remate o se adjudicara los bienes en favor del fisco federal.

- b) El tercero que afirmara tener derecho a que los créditos a su favor se cubrieran preferentemente a los fiscales federales, lo hacía valer en cualquier tiempo antes de que se hayan aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal. Ahora bien, recordemos que era improcedente el recurso administrativo cuando se alegara la inconstitucionalidad de una ley.

En cuanto a los recargos, la redacción del precepto era confusa. Lo anterior en virtud de que los recargos podían ser determinados por la autoridad administradora y no por la ejecutora, y en virtud de su ilegalidad resultaban impugnables. Emilio Margain creía que debe entenderse el precepto en el sentido de que este recurso procede cuando los recargos han sido determinados por la oficina ejecutora y no por la administradora, pues si ésta lo hizo ilegalmente, contra su resolución procede el recurso de revocación.

En el recurso que era análogo a la tercería excluyente de dominio porque el tercero recurrente afirma ser propietario de los bienes o negociaciones embargadas o titular de los derechos embargados, este se podía hacer valer en cualquier tiempo antes de que se aprobara el remate.

En el recurso que es análogo a la tercería excluyente de preferencia, el tercero que afirmaba tener derecho a que los créditos a su favor se cubrieran preferentemente a los fiscales federales, lo podía hacer valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el producto de remate.

Estaban legitimados para recurrir los sujetos pasivos, por adeudo propio y por adeudo ajeno, cuyas obligaciones se le estuviera exigiendo el pago de una cantidad mayor a la debida, es decir, que aleguen que su monto real era inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso fuera imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos y gastos de ejecución determinados por la oficina ejecutora. En el recurso interpuesto por el tercero que afirmara ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, el legitimado es quien demostrara tener tales derechos.

“⁶⁴RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO. NO ES PROCEDENTE EL ESTUDIO DE LA CADUCIDAD.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 162 fracción I, del Código Fiscal de la Federación de 1966 (118, fracción I, del Código Fiscal de la Federación de 1981), al resolverse el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, no procede el estudio de la caducidad, ya que ésta no constituye un medio de extinción de los créditos fiscales, sino que está enfocada a combatir la validez de la resolución en que se haya determinado el crédito fiscal en cuestión, en virtud de que la extinción de las facultades de la autoridad para emitirlo, por lo que su estudio procede únicamente a través del recurso administrativo de revocación o, en su caso, del juicio de nulidad toda vez que el invocado artículo 162 determina expresamente que la oposición a que se refiere el mismo, no podrá discutirse la validez de la resolución en que se haya determinado el crédito fiscal.”

Competencia.-

Se debía de tramitar y resolver el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo ante las siguientes autoridades.

⁶⁴ Contradicción de sentencia núm. 6/82, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, junio 1988, p. 22.

1. La Procuraduría Fiscal de la Federación o las Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso, cuando se hacía valer la prescripción de los créditos fiscales.
2. La Unidad Administrativa de la Secretaría que haya procedido a la determinación del crédito impugnado o las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas con fundamento en los convenios o acuerdos de coordinación respectivos, cuando se hacía valer cualquier otro medio de extinción del adeudo o cuando se alegaba que es menor al extinguido.
3. La oficina ejecutora, cuando se alegaba que el procedimiento no se había ajustado a la ley o que afectaba el interés jurídico de terceros.

El recurso contra el avalúo de los bienes a rematar se debía de hacer dentro de los diez días siguientes a aquel en que surtía efectos la notificación personal al embargado o los terceros acreedores, debiendo designar en el mismo como perito de su parte a cualquiera de los valuadores señalados en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes. El escrito de interposición de recurso se presentaba ante la oficina ejecutora.

Cuando el dictamen rendido por el perito del embargado o de los terceros acreedores resultaba ser de un valor superior de un diez por ciento al determinado conforme al procedimiento impugnado, la autoridad exactora debía designar dentro del término de seis días un perito tercero valuador conforme al Reglamento del Código Fiscal de la Federación. El avalúo que se fijara debía ser la base para la enajenación de los bienes.

Improcedencia del recurso.-

Este recurso no era procedente para discutir la validez del acto administrativo en el que se había determinado un crédito fiscal, tampoco procedía contra actos que tenían por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Cuando el recurso se interponía porque el procedimiento administrativo de ejecución no se había ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate sólo podían hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se tratase de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de la intervención de un tercero excluyente de dominio o de preferencia. En estos casos el plazo para interponer el recurso se computaba a partir del día siguiente al que surtiera efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tenían lugar con posterioridad a la convocatoria antes mencionada o se tratase de venta de bienes fuera de almoneda, el recurso se hacía valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

El plazo para la presentación del escrito de recurso era, como antes se expresó el de cuarenta y cinco días, que empezaba a correr al día siguiente de que surtió efectos la notificación.

Este recurso se debía agotar previamente a la promoción del juicio de nulidad.

“⁶⁵RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. NO PUEDE TENERSE COMO TAL UNA INSTANCIA EN LA QUE SE HACE VALER UNA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DEL FISCO RESPECTO A UNA LIQUIDACIÓN DETERMINADA EN SU CONTRA.- Conforme a los artículos 160 fracción II y 162 fracción I del Código Fiscal de la Federación, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, debe de hacerse valer ante la autoridad ejecutora por quienes sean afectados por él, y afirmen entre otras causas, que el crédito que se les exige se ha extinguido por cualquiera de los medios que al efecto establece el propio Código ; por lo que, si un causante solicita ante la Procuraduría Fiscal de la Federación la declaración de la caducidad de las facultades del Fisco respecto del crédito determinado en cantidad líquida a su cargo, es obvio que la vía idónea para impugnar la resolución conforme el artículo 168 del Código Tributario Federal es por cualquiera de los medios de defensa que establece precisamente ese ordenamiento legal por tratarse de un crédito ya determinado ; luego entonces, si el causante solicitó la caducidad en vía de acción, de facultades de autoridad administrativa, resulta que no puede admitirse que con ello haya interpuesto el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, en virtud de que en éste sólo puede hacerse valer en su caso la prescripción del crédito de que se trata, y ante la propia autoridad ejecutoria y, no si presentó su solicitud de caducidad ante una autoridad adversa.”

Algunos tratadistas argentinos expresan en sus obras que recuerdan con cierta vergüenza el haber hecho la distinción, que su legislación ya no hace, entre caducidad de las facultades de la autoridad fiscal para determinar créditos fiscales y

⁶⁵ Revisión núm 5888/78, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación enero - mayo 1981, p. 362.

prescripción que es la extinción de los créditos fiscales por negligencia de la autoridad fiscal para cobrarlos una vez notificados, por la confusión que ello creó, se observa en nosotros que después de más de veintiocho años de haberse adoptado la figura de la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal, inicialmente en la Ley del Impuesto Sobre la Renta a partir de 1964 y posteriormente en el Código Fiscal, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación aún incurre en el error de confundir el derecho a la determinación con el derecho al cobro, existiendo para uno u otro derecho el plazo de cinco años no sujeto el primero a interrupción sino sólo a la suspensión.

Contra el embargo de bienes propiedad del deudor para garantizar el crédito fiscal impugnado, no procede agotar este recurso.

⁶⁶OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO. NO ES REQUISITO PARA SU PROCEDENCIA QUE LOS PARTICULARES IMPUGNEN PREVIAMENTE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA EL CRÉDITO. De la lectura de los preceptos del Código Fiscal de la Federación anterior, que regulan los recursos administrativos, y en concreto del artículo 162, que se refiere a la oposición al procedimiento ejecutivo, no se desprende que sea un requisito para su procedencia que los particulares tengan la obligación de impugnar previamente la resolución que haya determinado el crédito fiscal, puesto que los requisitos de procedibilidad de dicho recurso son, entre otros, que los afectados por el procedimiento de ejecución afirmen que el crédito que se les exige se ha extinguido por cualquiera de los medios establecidos por el propio ordenamiento, y que en el recurso no se discuta la validez de la resolución que haya determinado el crédito fiscal, por lo tanto, resulta infundada la resolución que desecha el recurso de oposición al

⁶⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, febrero 1984, p. 676.

procedimiento ejecutivo apoyándose en la circunstancia de que previamente no se impugnó la resolución que determina el crédito fiscal, puesto que este requisito no se encuentra previsto por la ley.”

“⁶⁷RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. CUANDO NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE NULIDAD.- Si el embargo objetado se efectuó para garantizar el cumplimiento de una sola obligación fiscal, no es necesario agotar el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, pues realmente no se ha iniciado el procedimiento económico coactivo para hacer efectivo un crédito, por lo que válidamente puede impugnarse ese embargo a través del juicio de nulidad.”

De la impugnación de las notificaciones.-

Cuando se alegaba que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se tratara de aquellos establecidos por el Código Fiscal se estaba a las reglas siguientes :

Si el particular afirmaba conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hacía valer mediante la interposición del recurso administrativo que procedía contra dicho acto, en el que se debía manifestar la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo los agravios se expresaban en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulaban en contra la notificación.

⁶⁷ Revisión núm. 1120/85, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, octubre 1988, p.19

Si el particular negaba conocer el acto, manifestaba tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le daba a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalaba en el escrito del propio recurso el domicilio en el que se le debía de dar a conocer y el nombre de la persona facultada para este efecto. Si no hacía alguno de los señalamientos antes mencionados, la autoridad citada debía dar a conocer el acto y la notificación por medio de estrados.

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

La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiaba los agravios expresados contra la notificación previamente al examen de la impugnación que en su caso, se haya hecho del acto administrativo.

Si se resolvía que no hubo notificación o que fue ilegal, se tenía al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en el que se le dio a conocer en los términos establecidos en el código, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y se procedía al estudio de la impugnación que, en su caso hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si se resolvía que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se desechaba dicho recurso.

En los recurso administrativo de ejecución se admitían toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se consideraba comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. Las pruebas supervenientes podían presentarse siempre que no se hubiera dictado la resolución del recurso. Hacían prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos ; pero si en estos últimos se contenían declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo probaban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no probaban la verdad de lo declarado o manifestado. Las demás pruebas quedaban a la prudente apreciación de la autoridad. Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas las autoridades adquirían convicción distinta acerca de los hecho materia del recurso, podían valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto por este artículo , debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

REFORMAS AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA 1996.

Con las reformas de el 15 de diciembre de 1995 a el Código Fiscal, solamente procede contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, el recurso de revocación. Este recurso procede en contra de los siguientes actos administrativos.

RECURSO DE REVOCACIÓN

Procedencia del recurso.-

1.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales que :

- Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- Dicten las autoridades aduaneras.
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo que se refieran a resoluciones que tengan que ver con la instancia de inconformidad, resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular y aquellas que se dicten para condonar multas por infracción a disposiciones fiscales.

2.- Los actos de autoridades fiscales que :

- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización.
- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ajustó a la Ley.

- Afecten el interés jurídico de terceros cuando afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, y pueden hacer valer éste recurso en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera del remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal, así como el que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo cual se puede hacer valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

- Determinen el valor de los bienes embargados.

La interposición de éste recurso es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

Competencia.-

Cuando un recurso se hace valer ante una autoridad incompetente, ésta tiene la obligación de turnarlo a la que sea competente, esto siempre y cuando se refiera a incompetencia por razón de grado, cuantía o territorio, pues en el caso de que la incompetencia sea por razón de la materia, lo hará saber así al interesado para que promueva ante la dependencia correspondiente.

El escrito de interposición del recurso se debe presentar ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente ante quien emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtidos efectos la notificación excepto cuando terceros afirmen

ser propietarios de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, y pueden hacer valer éste recurso en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera del remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal, así como el que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo cual se puede hacer valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal, o bien, cuando el embargado o terceros acreedores no estén conformes con la valuación hecha, en cuyo caso el plazo es dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del avalúo practicado.

El escrito de interposición del recurso se puede enviar a la autoridad competente en razón del domicilio o la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tiene como fecha de presentación la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo para la interposición del recurso, se suspenderá hasta un año, si antes no hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

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

De acuerdo con el artículo 125 de el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los órganos competentes para resolver los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación son los siguientes:

I.- La Administración General Jurídica de Ingresos, cuando se controviertan resoluciones dictadas por ella misma o por cualquier unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría de Ingresos, o por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados, incluyendo los recursos a que se refieren los incisos II y III siguientes.

II.- La Administración de Recursos Administrativos, cuando se impugnen resoluciones dictadas por las unidades administrativas que dependan de las Direcciones Generales o de las Administraciones Generales adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, por las Administraciones Locales, por las unidades administrativas que dependan de éstas, las aduanas o por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados. La Administración Especial Jurídica de Ingresos, será competente cuando se impugnen resoluciones dictadas por ella misma o por las Administraciones Especiales de Recaudación y de Auditoría Fiscal o por sus unidades administrativas.

III.- Las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, cuando se controviertan sus propias resoluciones, las dictadas por las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las de Recaudación, o las dictadas por las unidades administrativas que de ellas dependan, o por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados, respecto a contribuyentes o personas domiciliadas en la circunscripción territorial de la Administración Local Jurídica de Ingresos. También serán competentes dichas Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, cuando se impugnen resoluciones de una

autoridad aduanera cuya sede se encuentre comprendida dentro de sus circunscripción territorial.

IV.- La Tesorería de la Federación cuando se controviertan resoluciones dictadas por las unidades administrativas que la integran.

V.- La procuraduría Fiscal de la Federación en las materias de su respectiva competencia.

VI.- La Administración General Jurídica de Ingresos, en los demás casos de competencia de la Secretaría.

VII.- Cuando se alegue que un acto administrativo impugnado mediante recurso de revocación, no fue notificado o que lo fue ilegalmente, será competente la unidad administrativa que, conforme a los incisos anteriores lo sea para conocer del recurso contra dicho acto.

VIII.- La Administración de Recursos Administrativos, cuando se impugne el procedimiento administrativo de ejecución aplicado por alguna de las unidades administrativas de la Administración General Jurídica de Ingresos. La administración Especial Jurídica de Ingresos, cuando se interponga en contra de actos de ella misma o de la Administración Especial de Recaudación. Las administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, en las materias de su competencia, cuando se haga valer en contra de sus propios actos, de las Administraciones Locales de Recaudación o de la oficina de la entidad federativa coordinada que efectúe el procedimiento administrativo de ejecución, correspondientes a su misma circunscripción territorial.

Requisitos.-

El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los siguientes requisitos :

a) Los requisitos establecidos para cualquier promoción ante autoridad fiscal que son :

- Constar por escrito.
- El nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, así como la clave del registro federal de contribuyentes.
- Señalar a la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- En su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones así como la persona autorizada para recibirlas.
- Estar firmado por el interesado o por quien este legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso estampara su huella digital.
- Se deben de presentar las promociones en las formas que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera.

B) Requisitos especiales para los recursos administrativos.

- Señalar la resolución o el acto que se impugna.
- Manifestar los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- Señalar las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

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

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, se debe acreditar por medio de escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario público o fedatario público o mediante constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal.

A los requisitos antes señalados, el promovente deberá anexar lo siguiente :

- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos antes mencionados.
- El documento en que conste el acto impugnado.
- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo, o se trate de la negativa ficta. Si la notificación fue por edictos se deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.
- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no las pudo obtener a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, debe señalar el archivo o el lugar donde se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto se debe de identificar con toda precisión

los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, basta con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

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

Cuando no se acompañe alguno de los documentos antes mencionados, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presenta dentro de dicho término y se trata de los documentos que acreditan la personalidad, o la constancia de notificación del acto impugnado se tendrá por no interpuesto el recurso. Si se trata de las pruebas documentales o el dictamen pericial, se tendrán por no ofrecidas.

Improcedencia.-

El recurso de revocación es improcedente cuando se haga valer en contra de los siguientes actos administrativos :

- Cuando no se afecte el interés jurídico del recurrente.
- Cuando se trate de resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de estas o de sentencias.
- Contra actos que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

- Contra actos que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado.
- Contra actos conexos a otros que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente.
- Cuando no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, si en el escrito inicial no se satisfizo este requisito, por no haber notificado al particular el acto impugnado.
- Si el acto es revocado por la autoridad.

El interesado puede optar por impugnar un acto a través de este recurso o promover directamente contra dicho acto, juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero se tiene que intentar la misma vía si se pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos. Pero si la resolución dictada en este recurso se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo se debe hacer valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo.

El recurso de revocación no procede contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas fiscales otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES

Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de aquellos establecidos por el Código Fiscal se estará a las reglas siguientes :

Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

Si el particular niega conocer el acto, manifestará 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 hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso el domicilio en el que se le debe de dar a conocer y el nombre de la persona facultada para este efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por medio de estrados.

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

La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la

notificación previamente al examen de la impugnación que en su caso, se haya hecho del acto administrativo.

Si se resuelve que no hubo notificación, o que fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en el que se le dio a conocer en los términos establecidos en el código, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se desechará dicho recurso.

Pruebas.-

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

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso. Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o

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

Al ser el recurso administrativo una instancia jurídica, la resolución definitiva que dicte el órgano de decisión, deberá fundarse en derecho y examinar todos los agravios hechos valer por el recurrente. La autoridad administrativa tiene la facultad de suplir la deficiencia de la queja, y por ende, de corregir los errores que observe en la cita de los preceptos invocados. Por lo tanto, la autoridad, tiene la potestad de revocar los actos administrativos al advertir una ilegalidad manifiesta, aun cuando los agravios sean insuficientes, sin embargo, el órgano de reacertamiento no puede revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el agraviado.

Efectos de la resolución.-

Los efectos de la resolución decisoria, pueden ser el desechar por improcedente tenerlo por no interpuesto o sobreseer el recurso, confirmar el acto impugnado, ordenar la reposición del procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado o modificar la resolución combatida o emitir un nuevo acto cuando el recurso interpuesto sea parcial o totalmente favorable al recurrente.

Cuando la resolución definitiva ordene realizar un determinado acto o reponer el procedimiento, la autoridad tendrá un plazo de cuatro meses para cumplirla, contados a partir de la fecha en que se notifique al contribuyente, aun cuando hayan transcurrido los términos establecidos para la visita domiciliaria y para la conclusión de las facultades de la autoridad fiscal, en la

inteligencia de que la interposición del recurso suspende el plazo de la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones.

MODIFICACIONES A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-

Entre las modificaciones más importantes que sufrieron los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación el 15 de diciembre de 1995 son las siguientes:

Recursos procedentes.-

En el Código de 1936 se establecían como procedentes el recurso de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, la oposición de tercero, la reclamación de preferencia y la nulidad de notificaciones. Para el Código Fiscal de la Federación de 1981 ya no aparecían los recursos de reclamación de preferencia ni la oposición de tercero. Por su parte mediante reformas de 1987 de igual manera se suprimió a el recurso de nulidad de notificaciones insertándolo a el recurso con el que tuviera conexión. Por último, para el Código Fiscal de la Federación vigente a partir de 1996 se fusionan el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución con el de revocación, sobreviviendo el último únicamente.

Las anteriores modificaciones otorgan mayor seguridad a los contribuyentes y hacen más ágil la resolución e interposición del recurso administrativo. Esto, además de hacer más sencilla su presentación, permite la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular.

Con estas modificaciones se logra que menos resoluciones ilegales subsistan, ya que con anterioridad, se

llegaban a presentar recursos administrativos contra una resolución cuando en realidad era otro el recurso administrativo el procedente para atacar la resolución impugnada, lo cual originaba el desechamiento del mismo y normalmente transcurría el plazo señalado para interponer el que realmente procedía y por lo tanto se tenía como acto consentido con lo cual era injusto. Así pues, se evitan confusiones que pueden traer como consecuencia la validez de un acto ilegal.

Sin embargo, aunque estas modificaciones traen como consecuencia la facilidad en la interposición de los recursos, también sería conveniente analizar los recursos humanos y económicos que se utilizan para la resolución de estos recursos. Lo anterior es así, ya que antes, el único recurso que no era de previo y especial pronunciamiento era el de revocación, mismo que es el único que subsiste, por lo tanto ahora todos los actos y resoluciones de autoridad contemplada por el Código Fiscal de la Federación pueden ser impugnados mediante un recurso optativo cuando antes existía la obligación de agotar los demás recursos antes de proceder a impugnarlos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual pensamos va a reducir la carga de trabajo de las Administraciones Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en perjuicio de la carga de trabajo que puede originar al de por sí ya cargado Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo que pensamos que debe de haber una transferencia proporcional de dichos recursos personales y económicos al Tribunal Fiscal de la Federación para una mejor administración de la justicia administrativa.

Resoluciones contra las cuales se podían hacer valer los recursos.

El primer Código Fiscal de la Federación señalaba que procedía el recurso de revocación contra resoluciones definitivas en que se determinaran créditos fiscales, negaran la devolución de las cantidades pagadas indebidamente o de las que procedieran conforme a las leyes fiscales, se impusieran infracciones a las

citadas leyes o se otorgara permiso o calificación en materia de elaboración de alcohol y aguardiente.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procedía en contra del crédito que se les estuviera exigiendo pero que ya se había extinguido por cualquiera de los medios que para el efecto establecía ese código. También procedía cuando el monto del crédito era inferior al exigido siempre y cuando el error haya sido imputable a la oficina ejecutora o se refiriesen a recargos o gastos de ejecución o que el procedimiento no se ajustó a la ley.

El recurso de reclamación de preferencia era procedente cuando alguna persona sostuviera que los créditos que el tenía eran preferentes a los fiscales.

La oposición de tercero se hacía valer por quien no siendo la persona contra la que se despachó ejecución afirmara ser propietario de los bienes embargados.

El recurso de nulidad de notificaciones se hacía valer en contra la notificación que se hiciera en contravención a las disposiciones legales.

Por su parte el Código Fiscal en vigor señala que las resoluciones contra las cuales procede el recurso de revocación son las siguientes :

1- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales que :

- Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- Dicten las autoridades aduaneras.
- Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo que se refieran a resoluciones que tengan que ver con la instancia de inconformidad, resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular y aquellas que se dicten para condonar multas por infracción a disposiciones fiscales.

2- Los actos de autoridades fiscales que :

- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización.
- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ajustó a la Ley.
- Afecten el interés jurídico de terceros cuando afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, y pueden hacer valer éste recurso en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera del remate o

se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal, así como el que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo cual se puede hacer valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

- Determinen el valor de los bienes embargados.

Como se puede apreciar, estas modificaciones van encaminadas principalmente a adecuar las resoluciones procedentes señaladas en los diversos recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación al único recurso subsistente, por lo que prácticamente las resoluciones impugnables siguen siendo las mismas, sólo que ahora mediante un sólo recurso. Realmente el único cambio real que se tuvo con las anteriores reformas fue el establecimiento de que ahora es procedente el recurso de revocación contra actos que determinen aprovechamientos o cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo que se refieran a resoluciones que tengan que ver con la instancia de inconformidad, resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular y aquellas que se dicten para condonar multas por infracción a disposiciones fiscales, lo cual hace más sencillo para el contribuyente el saber que resoluciones son las recurribles, ya que prácticamente los únicos requisitos que se establecen es que sea definitivo y emitido por autoridad fiscal. De igual forma se amplía el número de resoluciones recurribles originando que sea más difícil que la autoridad viole el principio de legalidad.

Ante quien se presentaba.-

El Código Fiscal de la Federación de 1937 señalaba que los recursos administrativos se presentaban ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado.

Con las reformas de diciembre de 1996 ahora se presenta ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante quien emitió o ejecuto el acto.

En este punto se amplió la posibilidad a que los contribuyentes puedan oponer el recurso no sólo ante la autoridad que lo emitió sino que ahora se puede interponer el recurso de revocación ante la autoridad que corresponda en virtud del domicilio fiscal del contribuyente, con lo que se facilita su interposición.

Plazo para la presentación del recurso.-

En el Código Fiscal de la Federación de 1937 se presentaba el recurso dentro de los 15 días siguientes al que hubiere surtido efectos la notificación. A partir del Código Fiscal de la Federación de 1981 se amplió el plazo a 45 días de que haya surtido efectos la notificación.

La ampliación del plazo para la presentación del recurso de 15 días a 45 días es una buena reforma, ya que le da al contribuyente un mayor número de días para poder inconformarse sobre un acto o resolución, teniendo más tiempo para hacer una adecuada preparación del mismo.

En el caso de que el domicilio del recurrente fuera diferente al del lugar donde debía presentar el recurso, el Código Fiscal de la Federación de 1937 señalaba que el mismo se podía presentar ante la autoridad que le hubiera notificado. Por su parte,

actualmente el Código Fiscal de la Federación da la posibilidad de presentarlo ante la autoridad exactora u la oficina de correos.

Esta reforma no tiene gran relevancia en el sentido de mayor seguridad jurídica a los gobernados, sin embargo, lo bueno es que sigue el punto de vista de hacer todo lo posible para que se llegue a anular los actos de autoridad ilegales al dar opciones para la presentación del escrito del recurso.

Suspensión del plazo para la presentación del recurso.-

El Código Fiscal de la Federación de 1937 no contemplaba el caso de la suspensión del plazo de presentación del recurso.

El Código Fiscal de la Federación de 1981 ya mencionaba que se suspendía el plazo para la presentación del recurso un año en caso de muerte del recurrente, y el código actual señala además de el caso de muerte, la incapacidad o la Declaración de Ausencia decretados por autoridad judicial. Es decir, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspende el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. Lo anterior da mayor seguridad al contribuyente.

No obstante la intención del legislador fue buena, la verdad es que en el caso de declaración de ausencia no surte la hipótesis como se previó que debería de funcionar, ya que para la declaración de ausencia decretada por autoridad judicial, según el Código Civil para del D.F. en materia común y para toda la República en Materia Federal, es necesario que transcurran por lo menos dos años y tres meses, por lo cual dicho término excede el año planteado por la modificación la Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a la incapacidad, la modificación surte perfectamente, por lo que salvaguarda el derecho de un incapaz para oponerse a una resolución administrativa mediante el recurso de revocación mediante su representante.

Requisitos de los recursos.-

El primer código tributario sólo señalaba que el recurso debía ser escrito, se tenían que expresar los agravios, el ofrecimiento de las pruebas que se proponía rendir, copia de la resolución combatida y su constancia de notificación.

El Código Fiscal de la Federación de 1981 expresaba que eran requisitos para la interposición del recurso ser por escrito, estar firmado por el interesado, el nombre del actor o en su caso su denominación social, el domicilio fiscal, el registro federal de contribuyentes, señalar la autoridad a la que va dirigido, el propósito del recurso, el domicilio para recibir notificaciones, señalar el acto que se estaba impugnando, los agravios que le causaba, los hechos y las pruebas controvertidas.

En caso de falta de alguno de estos señalamientos la autoridad fiscal debía requerir al promovente para que los indique. En caso contrario se tenía por no presentado el recurso.

En este sentido hubo modificaciones al Código Fiscal de la Federación para señalar que en caso de falta de expresión de agravios procedía el desechamiento del recurso. Sin embargo en el código actual se regresó al criterio de requerir en caso de falta de expresión de agravios o si no se señalaba la resolución impugnada y en caso de incumplimiento se procedía al desechamiento del recurso. En los demás requisitos no se han presentado cambios.

El Código Fiscal de la Federación actual retoma el sentido de hacer muy fácil la interposición del recurso administrativo, señalando la obligación de requerir a el recurrente sobre la falta de algún requisito formal que debe contener todo recurso administrativo antes de tener por no ofrecida las pruebas, ya que hubo un momento que se suprimió esta obligación de la autoridad resolutora del recurso, por lo que tenía por no ofrecidas ciertas pruebas sin requerimiento alguno, lo que hacía a el recurso un medio más difícil de interponer para los gobernados.

En el código actual, también se debe de hacer un requerimiento de cinco días exprese los agravios, lo cual es un avance ya que con anterioridad se desechaba la demanda, y ahora el promovente, puede continuar con la tramitación del recurso si cumple con el requerimiento decretado. Lo anterior cumple con diversas tesis que han establecido los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en el sentido de hacer de los recursos un fácil medio de impugnación sin llegar a ser un lastre o una trampa procesal para el contribuyente.

Acreditamiento de la Personalidad. -

La primera legislación fiscal señalaba que el escrito se debía presentar por el recurrente sin hacer mayores especificaciones.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación de 1981 establecía que cuando no se gestionaba en nombre propio, la representación de los interesados debía recaer en Licenciado en Derecho

En el actual código se simplifica el acreditamiento de la personalidad con que se actúa en el recurso ya que se

incorpora la posibilidad de acreditar la personalidad con la constancia de inscripción en el Registro de representantes legales al igual que se puede acreditar la personalidad exhibiendo un documento en el que conste que la personalidad le fue reconocida por la autoridad fiscal, o de igual forma se puede acreditar la personalidad mediante Escritura Pública o por carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario Público. Al adicionar los medios de acreditar la personalidad se hace más fácil el procedimiento de los recursos, ya que evita gastos innecesarios en conseguir un poder ante Notario Público, ya que este era el medio más común en que se acreditaba la personalidad, además de ser lógico que si la autoridad fiscal que emitió el acto recurrido ya le tiene reconocida la personalidad, era innecesario tener que volverlo a hacer.

De igual forma actualmente se puede acreditar la personalidad mediante Escritura Pública o por carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario Público.

Documentos que se acompañan al recurso.

Antes se tenía que acompañar copia de la resolución combatida, constancia de la notificación excepto las notificadas por correo, y el señalamiento de agravios y pruebas.

Después se adicionó la obligación de acompañar constancia que acreditara la personalidad cuando se actuaba a nombre de otro o de personas morales, el documento en que conste el acto impugnado, la constancia de notificación, excepto cuando el promovente declaraba bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta, las pruebas documentales que ofrecía así como el dictamen pericial. En el artículo que contemplaba a los anexos del recurso

se mencionaba que cuando las documentales no obraban en poder del recurrente a pesar de haberse tratado de documentales que se encontraban legalmente a su disposición, se debía señalar el archivo o lugar en que se encontraban para que la autoridad fiscal requiriera su remisión cuando esta era legalmente posible. Para ese efecto debía identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que hubiera podido tener a su disposición, bastaba que se acompañara copia sellada de la solicitud de los mismos.

El Código de 1989 adicionó que para el caso de que no se acompañaran las pruebas se le debía hacer un requerimiento al promovente para que las presentara y sólo que no cumpliera con el requerimiento se le tenían por no presentadas.

Por su parte en la legislación vigente también hubo cambios, ya que ahora es permitido presentar los anexos en copias fotostáticas simples, lo que da mayor seguridad jurídica al contribuyente, lo cual hace de igual forma menos oneroso el procedimiento sin afectar la tramitación del mismo, ya que también se establece la posibilidad de que la autoridad, al tener indicios de que dichos documentos sean falsos o no existan, puede pedir el original o copia certificada. También hay cambios en los documentos con los que se puede acreditar la personalidad, mismos que ya quedaron señalados con antelación.

Jurisprudencia 120.-

“COPIAS FOTOSTÁTICAS.- SU VALOR QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO DEL TRIBUNAL.- De conformidad con el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, el valor de las copias fotostáticas sin certificar queda al prudente arbitrio del tribunal.- Por lo tanto, si no existe ningún indicio de su falsedad y si de las constancias

** Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año IV, número 27, marzo 1982, pg. 229

que obran en autos se llega a la convicción de su autenticidad, si debe dárseles valor probatorio a las mismas."

Improcedencia del Recurso.-

Aunque en el Código Fiscal de 1937 no existía capítulo específico de las causales de improcedencia del recurso, se señalaba que el recurso de revocación era improcedente contra resoluciones administrativas contra créditos fiscales que fueran conexos a otro directamente impugnado en el juicio de nulidad.

También en el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se señalaba que no podía discutirse la validez de la resolución que hubiera determinado el crédito fiscal.

En el artículo 124 del código de 1981 se señalaban como causales de improcedencia las siguientes :

- a) Que el acto administrativo no afectara el interés jurídico del recurrente.
- b) Que fueran resoluciones dictadas en el recurso administrativo o en cumplimiento de esa o de sentencias.
- c) Que hubieran sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación .
- d) Que hubieran sido consentidos los actos administrativos, entendiéndose por consentidos aquellos contra los que no se hubiere promovido medio de en el plazo señalado para el efecto.
- e) Que hubieran sido conexos a otro impugnado por algún recurso o medio de defensa.

Con las reformas de 1989 se agrega también como causal de improcedencia el hecho de que la autoridad hubiere revocado los actos impugnados.

Pensamos que es correcto que el Código Fiscal de la Federación señale un catálogo de causales de improcedencia, ya que se beneficia al contribuyente el tener especificado las causas por las cuales es improcedente el recurso, para así tener más cuidado en no caer en estos supuestos normativos y que finalmente se estudie la cuestión impugnada mediante el recurso intentado.

La impugnación de notificaciones. -

En el Código Fiscal de la Federación de 1937 se establecía como un recurso que sólo señalaba que era procedente respecto de las notificaciones que se hicieran en contravención de las disposiciones legales. Tenía este recurso el efecto de suspender los plazos para el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales y de los derechos de los particulares. También quedaba en suspenso el término para impugnar la resolución de fondo. En el caso que se hubiere iniciado el juicio de nulidad, lo procedente era hacer valer este recurso mediante ampliación de demanda.

La declaratoria de nulidad de notificaciones traía como consecuencia la nulidad de las actuaciones hechas con base en la notificación anulada.

A partir de 1989 se elimina este recurso y queda de la siguiente manera hasta el código vigente:

Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de

aquellos establecidos por el Código Fiscal se estará a las reglas siguientes :

Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

Si el particular niega conocer el acto, manifestará 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 hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso el domicilio en el que se le debe de dar a conocer y el nombre de la persona facultada para este efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por medio de estrados.

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

La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación previamente al examen de la impugnación que en su caso, se haya hecho del acto administrativo.

Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en el que se le dio a conocer en los términos establecidos en el código, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se desechará dicho recurso. Realmente pensamos que no es necesario un recurso específico para la nulidad de las notificaciones ya que la misma nulidad se puede hacer válidamente en el recurso con el que se este impugnando el acto o resolución.

Trámite y resolución de los recursos.-

En el código tributario vigente hasta 1969 no existía capítulo específico. Las pruebas se ofrecían por el recurrente y las debía relacionar con cada uno de los hechos controvertidos ya que de lo contrario se desechaban. El plazo para el desahogo de las pruebas era de 15 días improrrogables, y el plazo para dictar la resolución era de 30 días de que había vencido el plazo para la rendición de las pruebas.

En el código de 1981 se introduce la novedad de que se podían admitir pruebas supervinientes. Asimismo se establecen las reglas para la valoración de las pruebas, y se concede un plazo de cuatro meses a la autoridad para que resolviera el recurso y si la autoridad no resolvía en ese plazo, entonces se configuraba la negativa ficta.

Las pruebas supervinientes ahora se pueden presentar siempre que no se haya dictado sentencia, en cuyo caso se

ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. También, con las modificaciones se puede acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos.

En cuanto al peritaje las nuevas disposiciones establece lo siguiente :

En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación se debe de requerir a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño. Además se les apercibe de que si no hacen el peritaje sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje del que si haya cumplido los requisitos. Después se señala la hora, lugar y día par el desahogo de la prueba con la facilidad de que el magistrado puede solicitar cualquier aclaración o exigir nuevas diligencias.

Se concede un plazo de por lo menos quince días para que los peritos rindan sus dictámenes apercibidos que de no hacerlo sólo se considerará el peritaje del que si lo haya rendido en tiempo. Se puede pedir la sustitución del perito por una sola vez y dentro de los plazos antes mencionados, siempre y cuando sea por causa justificada y para eso se debe de señalar el nombre o nombres de los nuevos peritos.

En caso de conclusiones contrarias la autoridad puede solicitar a el tercer de entre los autorizados.

De igual forma la valoración de las pruebas se establece concretamente al caso de los recursos y del procedimiento Administrativo llevado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que se establece que la confesión expresa de las

partes, las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos hacen prueba plena, pero si en estos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hecho de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones de hecho, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas se entenderá como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

Las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas quedan la prudente arbitrio del juzgador.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presuncionales formadas, la autoridad adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, se pueden valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto con las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de la resolución que resuelva el recurso.

Lo anterior es bueno, ya que se especifican la reglas que deben usar las autoridades para valorar la prueba, siendo esto necesario, ya que la ley supletoria no se adecuaba perfectamente a las especificaciones concretas que amerita un procedimiento con características especiales como lo es el procedimiento del recurso administrativo.

Estas modificaciones en cuanto a las pruebas es un gran avance, ya que el Capítulo de pruebas, dentro de los recursos administrativos era muy poco detallado, dejando casi la mayoría de las cuestiones en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, lo cual era un poco incongruente

ya que al ser el procedimiento llevado dentro de los recursos especial necesitaba de reglas especiales en cuanto a las tramitación de las pruebas para una mejor concordancia con las demás disposiciones del Código Fiscal de la Federación. Lo anterior se fortalece cuando la modificación de este artículo establece que para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, será aplicable lo dispuesto por el capítulo referente a las pruebas del Procedimiento Contencioso Administrativo.

En cuanto a la resolución en el Código Fiscal de la Federación de 1989 también se crea la posibilidad de que la misma se pueda declarar el sobreseimiento. De igual forma en este código se agrega un segundo párrafo en el artículo 132 que establecía lo siguiente :

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

Esta modificación resulta verdaderamente saludable para que el procedimiento de los recursos se considere como algo de gran ayuda a los contribuyentes, ya que señala la posibilidad de que la autoridad resolutora del recurso pueda dictar la nulidad de un acto o resolución que presente una ilegalidad manifiesta. Lo anterior es muy bueno ya que hay que recordar que con el recurso administrativo no se busca únicamente el regresar a una persona en particular un derecho violado por una autoridad, sino que se supone la misma autoridad busca que todos sus actos se apeguen a derecho.

Otro gran cambio que se da es la modificación del término que tiene la autoridad para dictar y notificar la resolución, cambiando de cuatro meses a tres meses, este término, da mayor seguridad jurídica, y certeza al contribuyente sobre cuanto tiempo puede tomarse la impugnación de una resolución mediante el recurso administrativo, siendo más expedita la impartición de justicia por este medio.

Impugnación de la resolución del recurso de revocación.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la contravierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso primario. A este respecto, se le da la oportunidad al recurrente de plantear nuevos conceptos de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación lo que se sale un poco de la lógica jurídica, ya que no obstante se impide que el recurso se convierta en una trampa procesal y así poder declarar nulidad de más resoluciones ilegales, el hecho es que de una forma indirecta se deja al recurso de revocación como un mero trámite al que no se le debe poner mucha atención, ya que el contribuyente al saber que puede oponer nuevos conceptos de impugnación demerita al recurso, preocupándose realmente hasta que se encuentre ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Además resulta ilógico que el Tribunal Fiscal de la Federación declare la nulidad de una resolución que puso fin a un recurso, por conceptos que la autoridad resolutora del recurso ni siquiera conocía por que el recurrente nunca los planteó. Lo anterior resulta de igual modo contrario al sistema de resolución de medios de impugnación como es el caso del mismo Amparo, que establece que es improcedente el mismo cuando se aducen conceptos de impugnación no planteados en el juicio por el cual recayó la resolución impugnada

Tratándose de las sentencias en el juicio de nulidad que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal Fiscal de la Federación se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Pensamos, que esta modificación de igual forma llega más allá de lo que debe de llegar la Sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que el Tribunal Fiscal puede estudiar conceptos no planteados en el recurso primario, por lo tanto le resta importancia a los recursos ya que los hace de cierta forma innecesarios y se puede caer en el error de impugnar resoluciones fiscales definitivas sin el cuidado debido teniendo la obligación de resolverlas la autoridad por absurdas que estas sean, saturando al Tribunal Fiscal de la Federación con juicios de nulidad que la misma autoridad hubiera podido resolver fácilmente si se hubieran planteado correctamente los agravios.

La reforma a que se refiere el párrafo anterior parte del supuesto de que los recursos administrativos constituyen un intento de autocomposición entre las partes al ser un medio de autotutela administrativa, por lo que no tiene que ser concebido el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación como una segunda instancia ya que se formulan nuevos conceptos de impugnación

Esta reforma se complementa con la propuesta al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en el que se señala en el penúltimo párrafo que el Tribunal Fiscal de la Federación se pronunciara sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante, ello para evitar que el particular que obtenga una resolución favorable tenga que esperar a que la autoridad que resolvió el recurso vuelva a dictar otra resolución anulando la recurrida, alargando innecesariamente la resolución definitiva de las controvertidas y suscitando nuevos conflictos con motivo de la interpretación que de la sentencia hagan las partes al momento de verificarse la nueva resolución del recurso se ajusta a lo ordenado por la sentencia. Para evitar substituirse a la autoridad recurrida

cuando las pruebas no hayan sido anexadas en el juicio contencioso administrativo, esta posibilidad se limita a los casos en los que el Tribunal Fiscal de la Federación tenga elementos suficientes para resolver.

CONCLUSIONES

1.-El acto administrativo es toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva que goza de la presunción de legalidad y ejecutoriedad, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas. Debe de contener ciertos elementos como lo son: a) sujeto, b) objeto, c) voluntad, d) motivo, e) fin y f) forma. A falta de uno de estos elementos el mismo acto se convierte en imperfecto y por lo tanto éste es impugnabile por violentar del principio de legalidad de que todo acto de autoridad debe de estar revestido en todo Estado de Derecho.

2.- Los recursos son medios de impugnación con que deben contar los gobernados para poder obtener la revocación, anulación o modificación de un acto judicial o administrativo. De ahí hay que distinguir a los recursos procesales de los administrativos.

Los recursos procesales son aquellos medios de impugnación contemplados en ley con que deben contar las partes y terceros en un proceso para obtener la modificación o revocación de una resolución judicial ante el superior jerárquico de la autoridad emisora de la resolución que nos causa perjuicio.

En cambio los recursos administrativos son aquellos medios de defensa con los que deben contar los administrados, establecidos en ley para obtener dentro del mismo órgano administrativo la revocación, modificación o anulación de un acto administrativo de encontrarse comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo con la finalidad de que se corrijan dichos actos administrativos.

3.- Los recursos administrativos son medios directos de control de la administración para obtener la revisión de sus actos a fin de verificar si los mismos se ciñen al principio de legalidad que en todo Estado de Derecho debe prevalecer.

4.- Para un buen funcionamiento de los recursos administrativos es necesario que los mismos sean de fácil acceso para todos por lo que es necesario que no se exijan muchas formalidades para su presentación. De igual manera deben de ser medios de defensa que se resuelvan con mucha prontitud y que los mismos sean resueltos por personas que tengan buen conocimiento de la materia y que no tengan perjuicios en el sentido de resolver a favor del organismo del cual dependen. Sin embargo, esta facilidad para la interposición de los recursos no debe ser a tal extremo que desvirtúe su objeto y por el sólo hecho de no tener ninguna formalidad dificultar o imposibilitar su resolución. De igual forma es necesario que las resoluciones que recaigan a los recursos sean con estricto apego a la ley, a la Constitución y la jurisprudencia para que gocen de buena fama y que las personas lo utilicen con mayor frecuencia para así impedir que la autoridad realice actos fuera de la legalidad.

5.- No obstante desde el primer Código Fiscal de la Federación en 1938 estos medios de defensa fueron contemplados, lo cierto que los recursos contemplados en el Código Fiscal de la Federación no han tenido la relevancia que deberían tener ya que a través de los distintos Códigos y las modificaciones a los mismos no se ha encontrado la forma para que los recursos tengan el reconocimiento de la sociedad. Esto se debe a que en la generalidad de los casos se tarda mucho tiempo en resolverse, exigen muchas formalidades por lo que la mayoría de los gobernados están en imposibilidad de presentarlos por ellos mismos sino que tienen que acudir a un experto lo que ocasiona más gastos y por ello no se utilizan y se permite que la administración actúe fuera de la ley.

6.- Los recursos administrativos benefician no solamente al que los promueve, sino que además beneficia a todos los gobernados al impedir que la administración se salga de la ley en su actuación, y además permite que la autoridad vigile el acatamiento de la legalidad ya que de lo contrario un administrado puede oponerse a dicha resolución mediante el recurso y el superior jerárquico tendría conocimiento de la misma. También coopera en reducir la carga de trabajo que tienen los tribunales judiciales, al nulificarse muchos actos por la propia administración que de lo contrario serían impugnados ante dichos tribunales judiciales.

7.- A través de los años los recursos administrativos contemplados por el Código Fiscal de la Federación han intentado acercarse más a los gobernados sin conseguirlo ya que los mismos están desprestigiados, no tanto por la regulación de ellos sino porque la autoridad que los resuelve procura darle siempre la razón al organismo donde trabaja ya sea por orden del superior o por considera que para tener buena fama con sus superiores debe de negarles el derecho a los administrados, aplicando normatividad interna sin valor jurídico oponible a particulares, que violenta el orden jurídico.

8.- Si bien es cierto que se puede hacer mucho por los recursos en cuanto a su regulación lo cierto es que el problema principal de los mismos son las personas que los resuelven, ya que anteponen sus intereses o sus órdenes a la legalidad de que deben gozar todos los actos de la administración pública.

9.- La tendencia que se ha observado en cuanto a la desaparición de los tipos de recursos contemplados en el Código Fiscal de la Federación procedentes no es que las reformas vayan encaminados a la desvanecimiento del mismo sino que ha sido una absorción de unos en otros hasta quedar reducidos a uno sólo, lo cual realmente no tiene efectos negativos en cuanto a dejar en estado de indefensión a los particulares, sino por el contrario hace más fácil su uso en virtud de que al quedar sólo un recurso

procedente no se presta a confusiones de cual es el que se debe interponer al caso en concreto.

10.- En cuanto a la legislación actual contemplada en el Código Fiscal de la Federación sobre los recursos administrativos sentimos que se debe hacer a este medio de impugnación más sencillo, ya que actualmente es necesaria la asesoría de un experto en la materia para poder obtener la revocación, modificación o nulidad de una resolución administrativa. Se debe reducir los datos, constancias, documentos y requisitos a sólo los indispensables.

Haciendo más sencillo el trámite de los recursos tiende a favorecer su planteamiento y desarrollo permitiendo llegar a una conclusión clara, vinculada plenamente con la impugnación efectuada y que por lo tanto, pone fin de manera categórica al diferendo planteado. Sentimos que para poder llegar a esta sencillez se podrían anexar a las resoluciones que pueden ser recurridas una hoja donde se señale el recurso procedente, quien es la autoridad competente para conocerlo, el plazo para presentarlo y que documentos se necesitan acompañar. Ya deben tener impreso el nombre del gobernado, su registro federal de contribuyentes, el domicilio fiscal, el espacio para poner domicilio para señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, el número de oficio de la resolución y un espacio para que el contribuyente exprese los razonamientos por los cuales piensa que la resolución es ilegal. Con esta hoja se facilita a los gobernados para que de una manera fácil y rápida puedan saber como pueden oponerse a la resolución dictada por la autoridad y de una manera económica ellos puedan expresar las razones por las cuales piensan que la resolución recurrida deviene ilegal.

11 - En cuanto al formalismo, se pueden reducir al mínimo los mismos para que el recurrente tenga el menor número de obstáculos para poder recurrir, y sobre todo que la autoridad tenga la obligación de requerir al administrado sobre la falta de cumplimiento para que en un plazo adecuado cumpla con ellos, ya que es

importante que las deficiencias de forma en que incurran los particulares, no sean causa, salvo excepciones justificadas y muy limitadas de nulidades de procedimiento. Lo anterior en virtud de que el excesivo formalismo hace que ellas pierdan su carácter de coadyuvantes al control de la juridicidad administrativa y por tanto, tal rigorismo formal conspira contra aquello mismo que tiende a proteger. La autoridad administrativa no puede estar interesada en hacer caer un recurso ya deducido por la simple omisión o incumplimiento de una formalidad de procedimiento, por el contrario, su verdadero interés está en suplir esa deficiencia y tramitar el recursos para obtener una decisión definitiva sobre un caso sujeto a impugnación.

12.- En cuanto a la oficialidad de los recursos administrativos son actos de control dependientes de instancia privada, es decir, no pueden iniciarse si falta la acción generadora del administrado que debe deducirlos, ello no excluye sin embargo, que una vez cumplida esa exigencia se aplique con pleno vigor el principio de oficialidad de modo que la autoridad administrativa sea la que a partir de entonces mueva el procedimiento hasta obtener la resolución que lo cierre en forma definitiva. Si los recursos administrativos concurren a determinar la juridicidad de la actividad administrativa es un principio esencial y dominante en el derecho moderno, surge con evidencia que si existe una observación a la legitimidad de esa actividad ella no puede concluir sino por una decisión que resuelva la cuestión planteada en sentido afirmativo o negativo.

13 -En cuanto a la celeridad deben resolverse rápidamente sin que transcurra un tiempo demasiado prolongado entre el planteamiento y su decisión definitiva. Estamos de acuerdo con las reformas del 15 de diciembre de 1995 en el sentido de reducir el plazo de resolución del recurso de cuatro meses a tres meses, sin embargo sentimos que hay muchos casos prácticos que se pueden resolver con mayor prontitud, por lo que la autoridad no debería dejar pasar el tiempo hasta que transcurra el plazo señalado en el Código Fiscal de la Federación . De igual manera sentimos

necesario que se implemente una sanción al funcionario que no de cumplimiento justificadamente al término señalado en la ley para dictar su resolución.

BIBLIOGRAFÍA

Armienta, Hernández Gonzalo, Los Recursos Administrativos, Segunda Edición ; Porrúa, México 1994

Armienta, Hernández Gonzalo, Los Recursos Administrativos, Tercera Edición ; Porrúa, México 1996

Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición ; Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1975.

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo, Decimoséptima Edición ; Porrúa ; México, 1973.

Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica del Particular Frente a la Administración en México, Ed. Porrúa ; México, 1959.

Cortiñas - Peláez, León. Introducción al Derecho Administrativo, Primera Edición ; Porrúa ; México, 1992.

De la Garza, Sergio, Derecho Financiero Mexicano, Decimoséptima Edición ; Porrúa ; México, 1992

Delgadillo, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario Tercera Edición ; Limusa, México 1993.

Escola, Héctor Jorge. Recursos Administrativos, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1967

Fraga Gabino., Derecho Administrativo, Trigesimoprimera Edición ; Porrúa ; México, 1992.

González, Pérez Jesús. El Procedimiento Administrativo, Publicaciones Abella, Madrid 1962

González, Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial. Porrúa, México 1996

Gordillo, Agustín A. , Procedimiento y Recursos Administrativos, Editorial Macchi, Buenos Aires, 1971

Herrera Cuervo, Armando, Los Recursos Administrativos. Editorial. Porrúa 1976

Margain Manaton, Emilio. Introducción a el Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. Universitaria Potosina ; San Luis Potosí, México, 1976.

Margain M. Emilio, El Recurso Administrativo en México, Edición ; Porrúa, México, 1995.

Martínez Morales, Rafael I Derecho Administrativo, Edición ; Harla, México, 1991.

Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1959.

Orendain Kunhardt, Ignacio Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios). Ed. Themis, México, 1996

Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, Ed Harla ; México 1983

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Decimaquinta Edición ; Porrúa, México 1992

La Justicia Administrativa. Primera Edición ; Trillas, México, 1987

Tratado General de Procedimiento Administrativo, Ed Depalma, Buenos Aires, Argentina 1975

Diccionarios

Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed Porrúa S A , México,

Diccionario de la Lengua Española Madrid 1989

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996.

Código Fiscal de la Federación, 1995.

Código Fiscal de la Federación, 1938

Código Fiscal de la Federación, 1989

Código Fiscal de la Federación, 1996

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 1995.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 1996

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 1996

Ley Federal de Procedimientos Civiles. 1996

Código Civil Para el D.F. en Materia Común y Para Toda la República en Materia Federal. 1996