

112
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

"ANALISIS JURIDICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN NUESTRA LEGISLACION"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
GUILLERMO ESCAMILLA MENDOZA

ASESOR: LIC. MARIA FELICITAS BARRAGAN Y ESQUIVEL

SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

264315



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.

Con todo mi agradecimiento a **Dios:**
Por otorgarme la dicha de tener salud, por
darme la oportunidad de lograr en mi vida
un anhelo personal, por permitirme ser cada
día mejor, así como por poder creer en
alguien como tú que me ayuda a creer que
en la vida todo se puede lograr...

Gracias por todo lo que soy.

A mis **padres** sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer una vida de lucha, sacrificios y esfuerzos constantes, sólo deseo que entiendan que el triunfo mío es suyo también, que mi esfuerzo es inspirado en ustedes.

Con todo mi respeto y admiración.

Con todo mi cariño a mis **hermanos:**

Carmen y **José** por que con su carácter me enseñaron a ser independiente.

Paty e **Irene** por su humildad, amor y gran ternura.

Andrés y **Juvencio** por su insistencia para sobresalir en la vida.

Alberto por su ejemplo a seguir.

Carlos por ser mi hermano.

Gracias por su apoyo.

Con todo mi amor a mi **esposa**:
Por permitirme compartir a tu lado alegrías,
tristezas, tu amor y tu paciencia, gracias a tu
apoyo he logrado este trabajo que
representa en nuestra vida un triunfo, gracias
por estar siempre a mi lado brindándome tu
apoyo incondicional, así como tu amor que
se acrecenta día con día.

Gracias mi amor.

Con todo mi agradecimiento a mi **asesor:**
Licenciada **MARÍA FELICITAS BARRAGÁN Y**
ESQUIVEL, quien con su atinada dirección
hizo posible la realización de este trabajo de
investigación, agradeciendo de antemano
sus finas atenciones para la culminación de
este trabajo.

Gracias Profesora.

Al licenciado **CESAR ARMANDO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ**, por otorgarme la idea de este trabajo; por ser además de un compañero de trabajo un gran amigo al cual le debo como persona mucho de lo que soy.

Gracias César.

Con todo mi agradecimiento a todas aquellos familiares y amigos, que han hecho posible poder compartir parte de mi vida a su lado.

Gracias

Índice General

ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN NUESTRA LEGISLACIÓN

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPITULO I

1.1. Antecedentes del Recurso Administrativo en el siglo XIX.....	1
1.2. El Recurso Administrativo en el siglo XX.....	6
1.3. Conceptos de Recurso Administrativo.....	12

CAPITULO II

2.1. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	14
2.1.1. Elementos Esenciales.....	14
2.1.2. Elementos Secundarios.....	16
2.1.3. Requisitos Esenciales.....	20
2.1.4. Requisitos Formales.....	21
2.1.5. Improcedencia de los Recursos Administrativos.....	24
2.1.6. Resoluciones del Recurso Administrativo.....	26
2.2. CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO A.....	29
2.2.1. La Autoridad ante quien se interpone.....	30
2.2.2. Quien lo interpone.....	30
2.2.3. El objeto que se persigue.....	31
2.2.4. La Materia.....	31
2.2.5. El ordenamiento que lo establece.....	32
2.2.6. Su naturaleza.....	32
2.2.7. Nuestra Legislación Federal.....	33

CAPITULO III

3.1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO NORMA REGLAMENTARIA DEL DERECHO DE AUDIENCIA CONSAGRADO EN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIONES QUE LO PREVÉN.....	34
---	----

3.1.1. Estudio Jurídico del Artículo 14 Constitucional.....	34
3.1.2. Código Fiscal de la Federación.....	36
3.1.3. Ley del Seguro Social.....	46
3.1.4. Ley Federal de Protección al Consumidor.....	48
3.1.5. Ley Federal de Competencia Económica.....	51
3.1.6. Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.....	52
3.1.7. Ley del Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.....	54
3.1.8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	57
3.1.7. Código Financiero.....	59

CAPITULO IV

4.1. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO VÍA ALTERNA AL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	67
4.1.1. Tribunal Fiscal de la Federación.....	67
4.1.2. Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.....	80

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO I

1. 1. Antecedentes históricos del Recurso Administrativo en el siglo XIX.

Al abordar el tema de los recursos administrativos, es necesario empezar a revisar la trayectoria que dichos recursos han seguido en nuestro medio jurídico. En pos del desarrollo de la Administración Pública, han ido surgiendo diferentes medios de defensa que la ley ha otorgado a los particulares con el objeto de impugnar los yerros de la administración causados al cumplir ésta con su cometido.

Durante la colonia, antiguas colonias españolas estatuyeron un sistema de oposición a las decisiones gubernativas en defensa de los particulares, estableciendo que de todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveyeren a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias.

Aquella legislación tuvo vigencia real, como lo prueba que el Conde de Revillagigedo, en la Instrucción Reservada que dio a su sucesor el Marqués de Branciforte, número ochenta y cuatro, se quejara de que la apelación a la Audiencia deprimía la autoridad del Virrey y aconsejara que la apelación judicial se sustituyese por lo que ahora se llamaría un recurso de reconsideración ante el propio Virrey, quien para resolverlo escucharía la opinión de los Oidores; nos ilustra el Licenciado don Antonio Carrillo Flores, y añade: " No en todos los ramos de la Administración era así; para la materia de la Real Hacienda existía un régimen especial según el cual, los intendentes debían de conocer del negocio en forma privativa y con absoluta inhibición de todos los magistrados, tribunales y audiencias, de modo que ninguno de ellos admitiría a las partes recurso ni apelación." (1)

En esta época, en que se confundía lo Contencioso - Administrativo con lo Contencioso - Judicial, siguieron las nuevas ideas que con base en la división de poderes y en la determinación del concepto de poder legislativo, ejecutivo y judicial, dieron lugar en Francia a la delimitación de lo Contencioso - administrativo.

(1) CARRILLO FLORES, Antonio. La defensa jurídica. Ed. Porrúa, México 1968. p. 259

Los constituyentes mexicanos de 1824, tomando como ejemplo las constituciones citadas, estatuyeron un Consejo de Gobierno al que dotaron de facultades para que diese su dictamen en los negocios que le consultara el presidente. También se tuvo a la vista el sistema constitucional norteamericano, resultando de todo ello un sistema indefinido y en el que no se precisaba cómo y cuándo deben los tribunales dejar sentir su acción en la marcha del Estado. No dejó de desconocerse el principio que la Legislación de España nos legó, de que el Estado está exento de órdenes decretadas por los tribunales; y algunas órdenes administrativas posteriores, como la de 3 de julio de 1828, prohibían a los tribunales decretar apremios y aún dar órdenes de pago contra el Erario, ni aún a título de devolución.

" En 1836, una de las Siete Leyes Constitucionales de ese año incluyó Tribunales de Hacienda y anunció la expedición de una ley que proveería acerca de la jurisdicción "contenciosa" en el ramo; esa fue la ley de 20 de enero de 1837 que, además de reiterar el fuero del Poder Judicial el conocimiento de los contenciosos hacendarios, confirió por una parte, a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos la facultad económico - coactiva y condicionó por otra parte, la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad. A su vez, las bases orgánicas de 1843, facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las demandas intentadas por un particular contra un Departamento Administrativo en juicio contencioso y ordenaban que subsistieran, al lado de los tribunales civiles y penales, los especiales de hacienda a que se aludía en 1836". (2)

Durante el siglo XIX y conforme a los principios liberales en boga entonces, fue posible la posición que el Estado ocupó frente a los particulares, es decir, ejercitando, en general, meras funciones de vigilancia de la actividad privada. Así, cuando se daba un conflicto, era natural que la cuestión se difiriese a los tribunales en respeto de una tradición secular y porque con ello, el interés público, tal como entonces se concebía, no se afectaba directamente. La intervención de la Administración era sumamente restringida, aunque se aceptaba que en los casos en que era portadora de un interés propio, como en la rama fiscal, no era bastante la oposición privada para detener la acción estatal.

(2) VALLARTA, Ignacio. Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económica coactiva. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1987. p. 60.

" Una ley expedida por el Congreso Federal el 7 de abril de 1850, dispone en su artículo 1o. que la Suprema Corte, en las demandas de particulares contra la nación, declarará el derecho de las partes con entera sujeción a las leyes, pero sin menoscabar las facultades que el Congreso tiene para votar los presupuestos, designar garantías para el pago de la deuda, amortizarla". (3)

" Más tarde, en las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, se dispuso el establecimiento del Consejo de Estado y en ese mismo año, el 25 de mayo, bajo el gobierno de la República Central entonces establecida, en el Decreto número 3861, se publica la llamada Ley Lares, y su respectivo reglamento, para el arreglo de lo contencioso - administrativo. El artículo 1o. declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que: No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas." (4)

Agregándose en el artículo 13 que: " Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa".

En estos dos preceptos se consignaba la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial. En el artículo 2o. se señaló que:

" Son cuestiones administrativas las relativas ; ... III. A las rentas nacionales". Con lo que la materia impositiva quedó incluida en lo Contencioso - administrativo.

Se estableció además, que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del Erario o rentas nacionales, ni de los Estados, Demarcaciones, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando el resorte exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos. (Artículos 9o. a 11o. de la Ley).

(3) FRANCO SODI, Carlos. Procedimiento Penal Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México 1992. p. 469

(4) *Ibidem*. p. 61.

La organización de la jurisdicción administrativa, se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo de Estado, sección que debería formarse por cinco consejeros abogados que nombraría el Presidente de la República. (Artículo 4o. de la Ley).

El procedimiento organizado en esta legislación consistía en que primeramente debía presentarse una reclamación, al ministro respectivo (Reglamento artículos 6o., 7o. y 8o.); si el negocio no pudiese arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General; dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación (Reglamento, artículo 11o.) Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse dentro de los quince días siguientes, la resolución, (reglamento artículos 13o. a 19o.)

Se ordenaba que las resoluciones se notificaran a las partes y se pasara copia de ellas a todos los ministros. (Reglamento artículo 20o.) Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo. (reglamento, artículos 40 a 48). Por último, si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme. (Reglamento artículo 23).

Sin embargo, esa Ley tuvo una vida precaria, pues por Ley de 21 de noviembre de 1855, dictada ya por el gobierno liberal establecido el triunfo de la Revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

Dicha Ley Lares es un ejemplo de lo que la doctrina llama la justicia retenida, es decir, la misma administración activa es la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia. Don Teodosio Lares no pensó en una organización de jueces que, aunque incorporada al Poder Ejecutivo sólo se ocupara de decidir los negocios contenciosos, sino que él entregó la decisión de los asuntos en primera instancia a una sección del Consejo del Estado y en segunda, al Consejo de Ministros.

Esta ley fue estudiada por don Ignacio Vallarta en un voto célebre, a la luz de las disposiciones de la Constitución de 1857. Esta constitución insistía rotundamente en el principio divisorio de los tres poderes, conforme a ella correspondía a los tribunales de la Federación conocer de, entre

otras cosas, las controversias que versaran sobre Leyes Federales, excepto cuando la aplicación de éstas sólo afectase intereses de particulares, caso en el cual serían igualmente competentes los jueces y tribunales locales del orden común.

Con apoyo en este precepto, don Ignacio Vallarta, sostuvo que "pretender establecer en México un contencioso de tipo europeo quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte integrante de dicho sistema al que nunca pudiesen reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que todo lo contencioso por virtud de la fracción I del artículo 97 de la citada Constitución, era de la incumbencia natural de los jueces. Eso sí, precisaba que la ley respetase el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales; pero ello no como un requisito previo, sino como un trámite posterior.

He aquí las palabras de Vallarta: La máxima legal de que el Fisco no pelea despojado tiene cabal aplicación, tratándose de deudas líquidas provenientes del pago del impuesto, porque en este caso el derecho que el Fisco reclama le corresponde en virtud de la regalía como decían los jurisconsultos antiguos, lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos, y tal derecho no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece el favor del fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador . . . Practicado el embargo, si en él se hubiere suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entre tanto el empleo de Hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva". (5)

Una circunstancia hizo, sin embargo, que el juicio sumario de oposición cayera prácticamente en desuso durante muchos años; la oportunidad abierta a los causantes de acudir al Juicio de Amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales.

Para los particulares el Juicio de amparo tenía ventajas manifiestas sobre el juicio sumario de oposición. Desde luego la rapidez de su tramitación, el no tener que asegurar el interés fiscal como requisito para la presentación de la demanda, sino sólo para obtener la suspensión, y sobre todo la efectividad de las resoluciones que dentro del amparo se dictan.

(5) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica. Op. Cit. p. 187.

1. 2. El Recurso Administrativo en el siglo XX.

La situación cambió radicalmente en el año de 1929, al variar la estructura de la Suprema Corte y crearse una Sala especial para lo administrativo, dándose las bases para el tratamiento autónomo y específico del amparo administrativo.

" El Ministro Arturo Cisneros Canto, logró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandonando criterios muy firmes que venían del siglo pasado, resolviera que el Juicio de Amparo es improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario; situando así el amparo contra decisiones administrativas en el sitio exacto que le corresponde: el de un procedimiento jurisdiccional contencioso - administrativo que debe ser compatible con la existencia, tanto de recursos ante la propia Administración que se tramiten de conformidad con las peculiaridades que la materia controvertida exija, como con el establecimiento de cuerpos especializados, ya típicamente jurisdiccionales, los que sin duda no habrían podido crecer ni prosperar si se hubiese dejado libre la puerta, como hasta 1929, para que los particulares acudieran desde luego al amparo". (6)

Así, se extendió a todas las autoridades un principio que se había adoptado sólo con respecto a la autoridad judicial, es decir, el deber de agotar previamente los recursos existente antes de acudir al juicio de amparo. Se declaró la improcedencia del amparo contra cobros fiscales y se obligó a los particulares a intentar el juicio sumario de oposición.

De la ya citada obra del licenciado don Antonio Carrillo Flores, tomamos los siguientes datos interesantes:

" Muy pronto, sin embargo, se apreció que ese juicio no era un camino adecuado ni para los particulares, ni para el fisco. No para los primeros, porque el juicio sumario de oposición era un procedimiento largo y además deficiente, en cuanto a que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos.

Pero tampoco lo era para la Hacienda Pública por varias razones, entre las cuales se mencionan tres de manera especial:

(6) AGUILAR Y CABALLERO, Roberto. Elementos de Legislación Fiscal. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. p. 130

Primero.- La falta de comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Los Agentes eran demandados como representantes de la Hacienda Pública y se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban en lo absoluto.

Segundo.- De acuerdo con la Ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación; y

Tercero.- Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la Hacienda Pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquella no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso". (7)

En 1932, se consideró la conveniencia de modificar la Ley de la Tesorería de la Federación, que regulaba no sólo los procedimientos de cobro de los créditos fiscales, sino también el derecho de los particulares para oponerse a ellos mediante Juicio Sumario, cuya tramitación encomendada a los Tribunales Federales.

" Fue así como en 1934, el entonces Secretario de Hacienda, don Narciso Bassols, acordó que se formará una comisión compuesta por don Antonio Carrillo Flores, don Manuel Sánchez Cuen y don Alfonso Cortina, para que se hiciese un estudio sobre la creación de un procedimiento moderno y eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y doctrina extranjeras ". (8)

Dos cuestiones constitucionales se plantearon al elaborar el proyecto, a saber: determinar si seguía siendo verdadera la tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, en el siglo pasado, a propuesta de don Ignacio Vallarta, sobre que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la 1917, según el cual, no podrán reunirse dos o más de estos poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona o corporación.

(7) Op. Cit., p. 149

(8) Cit. por CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit., p. 260

El nuevo Secretario de Hacienda, don Eduardo Suárez, coincidió con la comisión en que la vieja tesis de la Suprema Corte de Justicia, elaborada para negar validez a la Ley Lares de 1853, no era aplicable a los tribunales administrativos que se creasen de acuerdo con las modernas concepciones del derecho.

En efecto, la comisión no estaba proponiendo que fuesen las mismas autoridades fiscales, que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo, las que examinaran su validez, sino un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las órdenes superiores de la administración.

" La otra cuestión constitucional que planteaba la creación del Tribunal Fiscal, era definir las facultades del Poder Judicial de la Federación en el control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, a la luz de la fracción Y del artículo 404 constitucional y de la doctrina elaborada por nuestros jurisconsultos en la segunda mitad del siglo XIX con respecto a su concordante de la Carta de 1857, la fracción I del artículo 97 ". (9)

Acerca de ésto, tres son las teorías principales que en la doctrina mexicana se han elaborado alrededor de los procedimientos ordinarios de oposición contenidos en la citada fracción:

" A) La que podría llamarse Tesis Vallarta, que si bien reconoce la conveniencia de una reglamentación de tal precepto, sostiene que aún sin reglamentación alguna es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración, contrario a la Legislación Federal;

B) La Tesis del maestro Ortega en el sentido de que el texto sólo rige en contiendas entre particulares, pero no del particular contra la autoridad; y

C) La Tesis de don Federico Mariscal que afirma que sin ley reglamentaria no es posible la tramitación de dichas contiendas ". (10)

La última de las dos doctrinas pareció más sólida a los autores de la que se llamaría Ley de Justicia Fiscal, pues no se aceptó que, de un precepto que simplemente atribuye competencia a los tribunales

(9) GARZA J., Servando. Estudios Penales. Ed. Artes Gráficas. México, 1993. p. 413

(10) Cit. por CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica. Op. Cit. p. 187

federales para conocer asuntos civiles y mercantiles, no de asuntos administrativos o gubernativos, pudiera desprenderse que esos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la Administración Pública. Se consideró que esa potestad, por su gravedad, por su trascendencia, reclamaba un fundamento más concreto.

En agosto de 1936, tuvo lugar la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Esta ley hizo más que crear el primer Tribunal Administrativo moderno; ella además adoptó otras ideas renovadoras que flotaban en el ambiente con respecto al Poder Judicial. Algunas son: " el procedimiento oral; la facultad concedida al pleno para uniformar la jurisprudencia en caso de que las Salas dictasen sentencias contradictorias; la fijación de la jurisprudencia, tal como don Emilio Rabasa lo había sugerido desde 1919, a través de una sola sentencia y no de cinco; la prohibición a los magistrados norma esta última incorporada en el primer Reglamento del Tribunal, para oír a las partes o recibir de ellas documentos o alegatos, a no ser con audiencia de las otras ". (11)

Se pensó en vincular al Tribunal fiscal con la Suprema Corte de Justicia, a fin de que ésta ejercitara su jurisdicción como tribunal de última instancia en materia federal. Ello se pretendía a través del recurso de súplica, que procedía ante la Segunda Sala de la Suprema Corte contra las decisiones adversas a la Hacienda Pública, dictadas en apelación por los Magistrados de Circuito en asuntos en que el interés fiscal fuera de más de cinco mil pesos, y que se había establecido con la reforma a la Ley Orgánica de la Tesorería.

Este recurso de súplica venía de la vieja legislación española y había sido restablecido por la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917. En 1933, después que la Corte dijo que la súplica sólo procedía en asuntos mercantiles, el Congreso, con la sanción de las Legislaturas de los Estados, resolvió que era innecesario dada la existencia del amparo y derogó el texto constitucional que hablaba de dicho recurso.

Así en diciembre de 1936, la Corte declaró inconstitucional la reforma a la Ley Orgánica de la Tesorería, ocurriendo esto apenas unas semanas antes de que entrara en vigor la Ley de Justicia Fiscal.

Ante esta decisión, al Ejecutivo no le quedaba otro camino que promover, como lo hizo, primero en 1937 sin éxito, y después en 1945 con

(11) BERLIRI, Antonio. Principios de Derecho Tributario. Ed. Tecnos. Madrid, 1990. p. 148

buenos resultados, una reforma constitucional que facultase al legislador ordinario a establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Federales que gocen de plena autonomía.

En esa virtud, en diciembre de 1946, se redactó la iniciativa que creó el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo la reforma a la fracción I, del artículo 104 de la Constitución, contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal, respecto de las que no proceda otro recurso según las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal y siempre que el interés del negocio no se haya precisado, no sea cuantificable o sea de \$ 20, 000.00 o mayor (artículo 1o. de la Ley. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1946).

La Ley de Justicia Fiscal, así como el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938 que le siguió precedieron al actual Código Fiscal de la Federación, el cual está en vigor desde abril de 1967, y en el que se deroga el recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación (artículo 2o. fracción II, transitorio), y se crea el recurso de revisión fiscal contra las resoluciones del Tribunal Fiscal en Pleno, si el valor del negocio es de \$ 500,000.00 o más y del que sólo podrán hacer uso las autoridades (artículo 242).

A manera de comentario, es importante hacer mención que, con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, se expidieron leyes fiscales que vienen a ser antecedente de los recursos administrativos como las siguientes:

" La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas, expedida en 1929, la cual crea el jurado de penas fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda.

El reglamento de la Ley para la recaudación de los impuestos sobre sueldos, salarios emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, del 21 de febrero de 1924, instituye un recurso administrativo ante la junta revisora.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, preveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las juntas calificadoras . . .

La Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929, el jurado de revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal. (12)

En forma somera, hemos recorrido el camino que entre nosotros han trazado las distintas formas de defensa del particular frente a la administración, procurando orientarnos en lo que a la rama fiscal se refiere; y continuando el estudio propuesto, nos referiremos a las características de los medios legales que de acuerdo con nuestra legislación son propiamente recursos administrativos.

(12) ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ed. Porrúa, S.A. México, 1996. Pp. 54 - 55

1.3. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Para el tratadista Emilio Margain M. el recurso administrativo 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." (13)

Para el maestro Héctor Jorge Escola, el recurso administrativo es: "una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo."(14)

El autor José González Pérez, define al recurso administrativo de la siguiente forma: "La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter."(15)

Para el maestro Gabino Fraga, define al recurso administrativo de la siguiente forma: "Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

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 ante quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

(13) Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. p. 18, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México 1995.

(14) Escola, Héctor Jorge. Recursos Administrativos. p. 217, Ed. Depatma, Argentina 1969.

(15) González Pérez, Jesús. El Procedimiento Administrativo. p. 747. Ed. Abella, Argentina 1989.

4. Los requisitos de forma y elementos que deban incluirse 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 al fondo. (16)

Debemos diferenciar entre lo que es el recurso administrativo y recurso contencioso.

De acuerdo al maestro Andrés Serra Rojas que señala: "La distinción que hay entre el Recurso Contencioso y el Recurso Administrativo estriba en que en el primero, la administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la administración y del particular: el Juez de la jurisdicción contencioso - administrativa, contienden ambas partes, no es Juez y parte de la administración como lo es en el recurso Gubernativo, a veces el mismo órgano como en el de reposición, y continúa más adelante: además, en el recurso administrativo se pueden impugnar hasta los detalles de trámite.

En el Recurso Contencioso Administrativo solamente se deberán impugnar las decisiones ejecutivas, aunque a veces también los defectos legales de trámite, como en la expropiación forzosa salvo si se deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan términos a la vía administrativa o suspenda su continuación."(17)

(16) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Pp. 435-436, Ed. Porrúa, S.A., México 1991.

(17) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, p. 730, Ed. Porrúa, S.A., México 1990.

CAPITULO II

2.1. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Podemos clasificar los elementos del recurso administrativo en Esenciales y Secundarios, los primeros son aquellos que necesariamente deben darse para poder hacer valer un recurso administrativo; los segundos, serán aquellos cuya ausencia no vicia o constituye una laguna infranqueable para la validez del Recurso Administrativo, es decir, son los elementos cuya omisión hecha por el legislador no origina la inexistencia del recurso.

La finalidad de los Recursos Administrativos es la de controlar las decisiones de las Autoridades Administrativas para que las resoluciones o actos que emitan los Órganos Administrativos sean apegados a derecho. Así mismo como característica esencial de los Recursos Administrativos su tramitación se llevara a cabo ante un Órgano de la Administración Pública.

Por consiguiente la interposición de un Recurso Administrativo sólo podrá hacerse valer por el Gobernado, representante o apoderado.

2.1.1. Elementos Esenciales.

Los Elementos Esenciales son aquellos que sin su existencia podrá dar lugar al nacimiento de un Recurso Administrativo. Para el maestro Margain Manatou, existen dos elementos esenciales los cuales son::

- a) Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente y;
- b) La existencia de una resolución administrativa.

Esto es, en atención al inciso a), nuestro país, por tener un sistema jurídico de legalidad, toda la actividad de la administración pública deberá estar regulada por la ley, es decir, que la autoridad administrativa sólo podrá realizar lo que la ley le enmarque o le señale.

En consecuencia, necesariamente debe existir en la Ley aplicable al caso concreto, el Recurso Administrativo para poder ser ejercitado por el gobernado en el tiempo señalado en ella. Así mismo, podrá también preverse el Recurso Administrativo en un ordenamiento expedido por el

Poder Ejecutivo, como lo es, un Reglamento Autónomo, o en los llamados Decretos Ley y Decreto Delegado.

Por lo tanto, agregaríamos que pasaría si un reglamento, que regula la Ley, contemplara un recurso que no existe en la misma.

Por lo que hace al inciso b), debe existir forzosamente un resolución, emitida por una autoridad administrativa lo que resulta lógico, en razón que para la interposición de un Recurso Administrativo, deberá existir un gobernado afectado por un acto, lo que ocasionará la interposición del citado medio de defensa.

A mayor abundamiento, la sola existencia de una resolución administrativa, expedida en contra de un particular, no es suficiente para que la misma pueda ser impugnada mediante un Recurso Administrativo, sino que la misma resolución deberá contener, según Emilio Margain Manautou, los siguientes elementos:

- 1.- " Que sea definitiva;
- 2.- Que sea personal y concreta;
- 3.- Que cause un agravio;
- 4.- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta, y;
- 5.- Que sea nueva." (18)

Para el tratadista Francisco de la Garza, considera que los elementos esenciales del recurso administrativo son los siguientes:

- "a) Una ley que establezca el recurso;
- b) Un acto administrativo contra el que se promueve el recurso;
- c) La autoridad administrativa, quien debe de tramitarlo y resolverlo;
- d) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente y;
- e) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo".(19)

Desde nuestro punto de vista consideramos que, los elementos esenciales que da el profesor Sergio Francisco de la Garza coinciden con los que menciona el tratadista y maestro Emilio Margain

(18) Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. pág. 57

(19) De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, p. 779, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.

Manautou, y haciendo un comparativo entre ambos nos damos cuenta que, los dos primeros elementos son los mismos, y los tres elementos restantes que menciona el profesor de la Garza, son una consecuencia de esos dos primeros elementos por lo que, en conclusión tenemos a los siguientes elementos esenciales:

- a) Deben de estar previstos en la Ley;
- b) Debe de existir un acto administrativo definitivo;
- c) Que se afecte la esfera jurídica del recurrente;
- d) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Este no es propiamente un elemento esencial, sino más bien viene a ser un atributo de la autoridad, la cual estará obligada a resolver el recurso administrativo interpuesto, pero se podrá producir la negativa ficta ante la falta de resolución expresa, la cual también es susceptible de combatirse.

e) Que exista una autoridad administrativa encargada de la resolución del medio de defensa interpuesto.

Por otra parte señalaremos que este requisito para el autor Gonzalo Armienta Hernández, no es esencial sino un atributo de la autoridad, es decir, está la autoridad obligada a resolver respecto a la presentación de un Recurso, criterio al cual nos apegamos, aclarando que existe también la figura Jurídica de la Negativa Ficta.

2.1.2. Elementos Secundarios.

Los Elementos Secundarios vienen a ser aquellos que sin su existencia tienen vida el Recurso Administrativo, es decir, son complementarios, pero es necesario cumplir con los requisitos que debe satisfacer la autoridad administrativa para revisar sus propios actos, por tal situación la doctrina considera que son:

1. "Término dentro del cual ha de hacerse valer;
2. Autoridades ante quien debe hacerse valer;
3. Período de admisión de pruebas;
4. Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
5. Momento en que empieza a correr el término;
6. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales." [20]

[20] Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. p. 61 - 62.

Tocante al primer punto, es importante señalar que en el mundo del derecho existen términos para interponer algún recurso, en el caso que nos ocupa en el presente trabajo de investigación, debemos entender que la Ley prevé al recurso, deberá precisar el tiempo que tendrá el gobernado para inconformarse ante un acto de molestia emitido por la Administración Pública.

Para dejar claro lo anterior, tenemos que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial el día cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, la cual entro en vigor hasta el día 1o. de Junio de 1995, el Recurso de Revisión que señala esta ley, deberá de ser presentado en un plazo de quince (15) días; de acuerdo al numeral 121, del Código Fiscal de la Federación, el plazo para la interposición del Recurso de Revocación, es de cuarenta y cinco días (45), el Recurso de Inconformidad, que prevé la Ley del Seguro Social tendrá que presentarse de conformidad al artículo 6o. del reglamento del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación; con esto se da cumplimiento a que la ley de la materia concederá el término legal, al gobernado, para hacer valer un medio de defensa; si un ordenamiento administrativo omitiera el plazo de presentación del recurso administrativo, se estará a lo dispuesto por el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, en aplicación supletoria, por lo que dicho término será de 45 cuarenta y cinco días hábiles para hacer valer un recurso.

Ahora bien, sin un particular llega a fallecer dentro del plazo para interponer un recurso administrativo, deberá de aplicarse lo previsto por el artículo 121, último párrafo del Código tributario, que será la suspensión del término hasta por un año, tiempo en el cual se deberá de tramitar la sucesión testamentaria que corresponde, para que se pueda nombrar a un representante legal que será el albacea, y con ésto se pueda estar en aptitud de impugnar el acto administrativo notificado, si el mismo le resulta adverso a los intereses jurídicos del de cujus.

Autoridad ante quien debe hacerse valer. En el supuesto que nos ocupa, la Ley debe señalar ante qué organismo se debe de interponer el recurso administrativo, es decir, se deberá señalar la autoridad ante quien se presenta el medio de defensa, la regla general es de que se haga valer ante la autoridad que emitió el acto y éste resuelva el recurso o lo envíe a su Superior Jerárquico para su resolución, en caso de que la ley no señale u omite ante quien se interpondrá, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, señala que deberá presentarse ante el titular de la dependencia que emitió el acto.

Período de admisión de pruebas. Consiste en que al momento de presentar un Recurso Administrativo, el mismo deberá de contener las pruebas con que cuente el particular para desvirtuar el acto administrativo impugnado, es decir, se contará con un capítulo de pruebas.

Por lo tanto, es importante señalar que de acuerdo al Código Fiscal de la Federación, en su artículo 130, prevé que se recibirán toda clase de pruebas excepto la Testimonial y la Confesional de autoridades mediante absolucón de posiciones. Así mismo las pruebas supervenientes que ofrezcan las partes tendrá que ser hasta antes de emitir la resolucón correspondiente, dando vista a la contraria con la prueba superveniente ofrecida.

Esto es, que de acuerdo al Código Tributario, son admisibles las siguientes pruebas: Instrumental (documental), Pericial; del reconocimiento o Inspección judicial, de las presuncionales en su doble aspecto legal y humana, todas ellas deberán ir relacionadas con los puntos controvertidos.

Consideramos que un elemento secundario del recurso, sí son las pruebas, las cuales deben primero ser ofrecidas, para que posteriormente en su conjunto sean valoradas en el momento de dictarse la resolucón que conforme a derecho se emita.

Cabe señalar que todas las pruebas ofrecidas en un recurso administrativo deben ser analizadas en forma particular y en su conjunto, para que al dictarse la resolucón, aparezca la misma y cuál fue el valor que se le otorgó a determinada prueba, por que en caso contrario, por no ser estudiada cada una de las pruebas ofrecidas por el gobernado en su recurso, generaría una violación al procedimiento, es decir, que se violaría flagrantemente la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 Constitucional.

Por consiguiente es importante mencionar el siguiente criterio jurídico:

"PRUEBAS OFRECIDAS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACION.- DEBEN ESTUDIARSE.- Si el particular ofreció pruebas al promover el recurso de reconsideración en contra de una multa, la autoridad está obligada a analizar éstas en forma pormenorizada, no siendo suficiente el que se refiera a ellas englobándolas en una declaracón general."

Revisión número 2340/02, visible en la revista del Tribunal
Fiscal de julio de 1984, pág. 1203.

Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas. Este elemento es de gran importancia, ya que en el plazo en el que deberá de resolverse el recurso, una vez desahogadas las pruebas, toda vez que si tomamos en cuenta que todo recurso administrativo debe resolverse en un lapso determinado.

En materia tributaria existe un término para que la autoridad dicte la resolución y la notifique, el cual deberá de exceder de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del citado Recurso. puesto que el silencio de la Autoridad significará que ha confirmado el acto impugnado de conformidad a los dispuesto por el artículo 131 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Momento en que empieza a correr el término, por lo que hace a este elemento, debemos entender que inicia el término para interponer el Recurso Administrativo ya que la mayoría de las leyes administrativas señalan que empieza a correr al día siguiente al de la notificación, es decir, que al momento de existir una notificación de un acto de molestia, al día siguiente a aquel en que se práctico la notificación al gobernado, por medio de la autoridad iniciará el término para interponerlo.

Por lo que hace a la legislación fiscal local; el término empieza a correr al día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto a impugnarse. De conformidad con el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, señala que al gobernado se le tendrá por notificado del acto administrativo al momento en que se haga sabedor del contenido del juicio.

Libertad para impugnar la nueva resolución ante los Tribunales. Este elemento es la consecuencia de los citados con anterioridad, ya que de darse una resolución emitida por la autoridad, faculta al gobernado para que la citada resolución pueda ser impugnada ante un Tribunal jurisdiccional. Por consiguiente, es menester señalar que, en caso de se contraria la resolución emitida por la autoridad al particular, éste podrá recurrir la resolución, si le es contraria a sus intereses.

Es de gran relevancia señalar que tanto el gobernado como la autoridad que emitió el acto (no la resolución), podrán recurrir la misma ante el Órgano Jurisdiccional correspondiente.

2. 1. 3. Requisitos Esenciales.

Como todo acto jurídico para la existencia del Recurso Administrativo requieren de ciertos requisitos Esenciales, los cuales a través de los estudiosos del derecho mencionan que son:

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

En vista de lo anterior señalaremos en que consiste cada uno de éstos:

Un acto administrativo definitivo, debemos entender que un acto administrativo, significa, por regla general la decisión habrá de recaer sobre el fondo del asunto, esto es, que la autoridad administrativa, quien emita un acto de molestia que afecte la esfera jurídica del gobernado, es decir, que cause molestia o perjuicio directo al particular.

Un ejemplo de una acto administrativo definitivo, es la emisión o determinación de una liquidación del Seguro Social sobre cuotas obrero patronal al propietario de un negocio de pollo, el cual se dará al momento notificar la autoridad administrativa el acto.

Capacidad jurídica para interponerlo, esto consiste en que las personas adquieren esta por el nacimiento mismo y se pierde por la muerte: así mismo en caso de no poder acudir personalmente ante las autoridades , lo podrá efectuar mediante mandatario, de conformidad con el artículo 22 y 44 del Código Civil vigente para el Distrito Federal.

Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente, Va a consistir en que al emitir un Acto Administrativo a éste le depare perjuicio directo, es decir, afecte la esfera Jurídica del Gobernado.

Es necesario mencionar un cuarto requisito esencial para el autor "Escola", y para el suscrito sería la norma legal que respalde la pretensión; esto es, que de acuerdo al criterio que sustenta el autor Escola, un requisito esencial es la norma o el precepto legal que invoca el recurrente que respalde su pretensión, es decir, que el particular tendrá que señalar el precepto legal que invoca al momento de presentar su recurso respectivo.

En este orden de ideas, es necesario señalar que no es un requisito de admisión, sino un presupuesto de la pretensión, del cual depende el éxito final del recurso.

Para concluir, citaremos otro punto de vista sobre los Requisitos Esenciales del Recurso y es lo que señala el doctrinario Emilio Margain Manatou que son:

- a) Que la inconformidad conste por escrito.
- b) Que contenga el nombre y domicilio del recurrente.
- c) Que el escrito se presente dentro del término legal.
- d) Se encuentre firmado el escrito por el interesado o su representante legal.

Sabemos que para oponernos a los actos de Autoridad Administrativa debe constar por escrito, el cual deberá contener el nombre de la persona que le esta afectando, el domicilio legal que señala para oír y recibir notificaciones; el escrito deberá ser presentado dentro del término que señale la ley de la materia, así como firmarse el citado escrito de inconformidad, toda vez que el hecho de no firmarse se entenderá que el mismo es anónimo, es decir que el hecho de no contar con firma autógrafa simplemente no tendría la validez correspondiente.

2. 1. 4 . Requisitos Formales.

A continuación señalaremos algunos criterios de autores respecto al tema que nos ocupa.

Para el tratadista Gonzalo Armienta Hernández, los requisitos formales para la admisión del recurso administrativo son los siguientes:

- a) El escrito debe ser claro;
- b) La autoridad conozca la pretensión del recurrente;
- c) Exposición clara y precisa y,
- d) Resolución favorable.

Respecto a los tratadistas como el maestro Emilio Margain Manatou y Gonzalo Armienta Hernández, señalan que los requisitos formales son los siguientes:

"1.- Señalar la autoridad responsable que emitió la resolución. Es para determinar si el acto emana de autoridad competente, así como para evaluar, en su caso circunstancias configurativas del desvío de poder.

2.- Citar la resolución que se reclama. Consiste en dar a conocer a la autoridad que emite el acto impugnado, siendo que en ocasiones en un mismo proveído se acumulan varios actos administrativos, lo que justifica esta formalidad.

3.- Exposición de antecedentes. Esta debe ser clara y permitirá a la autoridad cerciorarse debidamente del verdadero sentido de la misma, por lo que estará en condiciones de emitir un juicio imparcial y corregir los vicios de ilegalidad del acto recurrido.

Ahora bien, cuando no se citen los antecedentes, deberá apercibirse al promovente para que los cite, pero de ninguna manera desechará el recurso por la ausencia de este requisito." (21)

4.- Cita de los preceptos legales violados. Esto quiere decir que el recurso que se presente deberá estar debidamente fundamentado, es decir, señalar los preceptos legales violados al promovente.

En términos generales, la autoridad no debe ser tan estricta, por lo que hace a la fundamentación, si tomamos en cuenta que la formalidad principal dentro del quehacer administrativo es verificar si del escrito interpuesto por el gobernado se desprenden claramente la violaciones a que hace alusión el particular desprendidas de la Ley, la autoridad debe resolver el fondo del asunto.

Ahora bien, si del escrito presentado a la autoridad, se percata de la falta de aplicabilidad de artículos, o no se aprecia claramente cuál fue la violación, se requerirá al gobernado que precise claramente a juicio de éste, cuales fueron las violaciones consideradas a su juicio.

5.- Capítulo de pruebas. Es importante presentar pruebas en un recurso, si tomamos en cuenta que si partimos de la base de que el que afirma está obligado a probar, corresponde al particular acreditar ante la Autoridad que pruebe lo que afirma, por consiguiente tiene la carga de la prueba.

En algunas ocasiones no es necesario ofrecer pruebas documentales, cuando la controversia versa sobre cuestiones de derecho, basta que se expongan los razonamientos de derecho, que desde el punto de vista del recurrente se aplique inexactamente.

Además existen otros requisitos que el particular debe de tomar en cuenta al momento de presentar su recurso y que son:

" A) Los documentos que acrediten su personalidad, cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

B) El documento en que conste el acto impugnado.

(21) Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Pp.91 a 92, De. Porrúa, S.A., México 1996.

C) Constancia de la notificación del acto cuya ilegalidad se reclame, en su caso.

D) Las pruebas documentales en que se apoye su pretensión, cuando éstas se encuentren a su disposición. Si no fuese así, deberá señalar el archivo o lugar en que puedan localizarla" (22)

Antes de pasar al estudio de los Requisitos Formales cabe señalar que para el tratadista Juan Carlos Cassagne, señala que para la interposición del Recurso Administrativo debe ser un mínimo de requisitos para que los gobernados no tengan complicaciones al interponer el mismo, y son los siguientes:

1. "La indicación del acto que se recurre y en consecuencia, la declaración precisa de impugnación a fin de obtener el dictado de un acto de la administración que se revoque, modifique o derogue, según los casos.
 2. Su redacción por escrito sin importar el medio empleado.
 3. La firma del recurrente o su apoderado indicando el nombre, apellido y domicilio real del recurrente."
- (23)

En vista de lo antes señalado, es importante resaltar que al reducir el número de requisitos formales para interponer un recurso, generaría una pronta y expedita resolución.

Al respecto, consideramos que el estudioso del derecho Agustín A. Gordillo, su objetivo es señalar los requisitos mínimos que deberá contener un escrito que contenga un Recurso Administrativo, con el único propósito de que fácilmente sean manejados, y los cuales son los siguientes:

1. "Que el recurso esté por escrito, y desde luego, firmado.
2. Que se indique el nombre, apellido y domicilio del recurrente." (24)

En el Tribunal Fiscal de la Federación se han emitido los siguientes criterios al respecto:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE ELLOS DEBE REQUERIR AL PARTICULAR, POR UNA SOLA VEZ, QUE SUBSANE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.- Si el escrito por el que -----"

[22] Amienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit., Pp.92 - 93.

[23] Cassagne Juan Carlos, Derecho Administrativo, p. 480, Ed. Porrúa, S.A., México 1989.

[24] Gordillo A. Agustín, Procedimiento y recursos administrativos, Pp. 97 - 98, México, 1990.

se interpone el recurso administrativo no expresa los agravios que causa la resolución combatida, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la instancia, si no que en los términos del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, debe prevenir al particular, por una sola vez para que complete su promoción." (25)

Existe otra tesis que señala cuales son los requisitos mínimos para presumir que son recursos:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SUS REQUISITOS. Si bien es cierto que no deben pedirse formulismos y exigencias excesivas en los recursos administrativos, que las promociones de los causantes deben simplificarse, que los recursos con irregularidades en vez de desecharlos se manden aclarar, y aún se ha estimado factible analizar agravios hechos valer por los promoventes en forma implícita; sin embargo, los escritos deben de contener requisitos mínimos de expresión de los se pedían desprender que se interpone un recurso, y que aún en forma deficiente y oscura se pueda estimar que se está controvirtiendo determinada resolución, pues de no seguir ese criterio, se podría considerar que se intenta un recurso que nunca pretendió el promovente interponer, o qué se alegó determinado agravio que nunca se tuvo la intención de hacer valer." (26)

2. 1. 5. Improcedencia de los Recursos Administrativos.

Respecto a este tema diremos que podrá generarse ésta por diversas causas las cuales pueden ser imputables al gobernado, como lo son en el supuesto de que no exista un medio de defensa, o cuando un acto de autoridad no sea personal o afecte la esfera jurídica del particular, en fin por diversas causas las cuales para mejor precisión trataremos de explicar a continuación:

(25) Revista del Tribunal Fiscal del mes de Noviembre de 1984. P. 385.

(26) Revisión Núm. 798/80, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de agosto de 1984, p.69. México.

De acuerdo al criterio que maneja el maestro Emilio Margain Manatou, existen quince (15) medios a través de los cuales pueden declararse improcedente la interposición de un Recurso Administrativo, señalaremos alguno de los más importantes:

- "No estar previsto en ordenamiento legal alguno. Se da la misma cuando el recurrente, es decir, el particular al serle notificado un acto de autoridad presenta un recurso contra la resolución que previamente se hizo sabedor, siendo éste imposible ya que en el ordenamiento legal invocado no existe recurso alguno previsto por la ley. Esto sucede por lo general, cuando el particular elabora su escrito de inconformidad, sin asesoría legal de un abogado.
- No existir la resolución que se impugna. Consiste en que al no existir previamente el acto que causa molestia al particular, y por ser una característica principal del recurso administrativo para recurrirlo, es necesario que exista un acto de molestia al mismo, de no ser así se dará una causal de improcedencia.
- Que la resolución que se impugna no sea definitiva. En ocasiones, el particular presenta un recurso administrativo en contra de una resolución emitida por la autoridad, sin que la misma sea definitiva, que no cause agravio al recurrente, o que sea de mero trámite, proceda la improcedencia del recurso administrativo, por lo que el gobernado debe de fijarse bien al interponer un recurso administrativo, ya que de no ser así, se dará el supuesto de la improcedencia del mismo.
- Que la resolución no sea nueva. En el caso específico, el recurrente al estar en presencia de un acto de molestia hacia el particular, la misma deberá ser nueva, es decir, ser emitida recientemente, para poder ser combatida por el gobernado, ya que en caso de que la resolución no sea nueva, y haya sido derivada de otro acto, la misma resultaría ser un acto consentido, y por ende se estará en presencia de una causal de improcedencia.
- Por desistimiento del recurrente.- En este caso, el recurrente ya interpuso el recurso administrativo en contra de un acto de autoridad que le ocasiona agravios, pero decide no continuar con la tramitación del mismo, por tal motivo se tendrá por no presentado.

- Por no estar firmado el escrito agotando el recurso.- En ocasiones, por errores humanos o por falta de probidad, quien debe firmar el recurso administrativo, omite hacerlo; por tal motivo, se tendrá por no presentado el recurso, ya que un escrito sin firma, se entiende que se trata de un anonimato, y para el derecho, y para el derecho es conocido como la nada jurídica, aunque existe un criterio sustentado en la revisión número 1535 / 95, que señala, que cuando un escrito o recurso no es firmado por el interesado, se requerirá al mismo para que subsane la misma ó en su caso presente otro, ya que en caso contrario de no firmar el escrito se estará en presencia de una causal de improcedencia.
- Por no estar acreditada la personalidad. Es bien sabido que todo recurso administrativo que se presenta a través de apoderados o representantes, los mismos deberán acompañar a su escrito del recurso, el poder que acredite la personalidad de quien está actuando, debe entenderse que el poder deberá encontrarse otorgado ante Notario Público, en caso contrario, no tendrá validez, salvo que el poder sea otorgado ante dos testigos y ratificado ante la autoridad, en caso de que no se adjunte el poder al escrito respectivo, se apercibirá al recurrente para que lo exhiba en un término razonable, en caso de no ser exhibido, se dejará de recibir el escrito respectivo por no acreditar debidamente su personalidad, lo que generará un improcedencia.
- Por no satisfacerse el requerimiento con apercibimiento.- En ocasiones, por omisiones del propio recurrente se pasa el término concedido para satisfacer dicho requerimiento, como por ejemplo, no exhibir el poder que se solicitó al momento de presentar el recurso, o no aclarar el escrito que en un principio es oscuro; lo que generará una causal de improcedencia.
- Por alegarse violaciones Constitucionales.- En el presente caso, las violaciones de inconstitucionales sólo pueden ser resueltas por Autoridades Federales, es decir, Tribunales Federales, en términos del artículo 103 de nuestra Carta Magna, y como lo contempla la Ley de Amparo, como consecuencia el alegar violaciones constitucionales en un recurso administrativo, genera una causal de improcedencia.

2. 1. 6. Resoluciones del Recurso Administrativo.

Una vez concluida las fases procesales de un Recurso Administrativo, la autoridad deberá emitir su resolución apegada a derecho y que ponen

fin al Recurso Administrativo, por lo tanto deben estar debidamente fundadas y motivadas, es decir se van a analizar todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado, se examinan las pruebas ofrecidas y cuidar que en ellas no se omita nada de lo que fue la litis planteada en dicho medio de defensa y estar emitida por autoridad competente.

Es importante citar el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, señala los requisitos que debe contener las resoluciones; las cuales se fundarán en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

En tal situación, si existe un agravio expresado por el recurrente que sea procedente, es decir, que deje sin efecto la resolución emitida por la autoridad, dará lugar a declarar procedente el citado recurso administrativo, sin necesidad de continuar examinando los demás agravios.

Existen dos elementos sobre los cuales deben de dictarse las resoluciones y que son: la fundamentación y la motivación, ya que en muchas ocasiones carecen de éstos elementos, dejando al gobernado en completo estado de indefensión, por lo que es necesaria indicar en que consiste la fundamentación; son los artículos sobre los cuales se apoya la autoridad para emitir su resolución y la motivación: es el razonamiento de los artículos sobre los cuales se basa la resolución, es decir, un estudio de esos artículos razonados.

Cabe resaltar que en todas las resoluciones que se emitan de la presentación de un Recurso Administrativo, deberán estudiarse todos y cada uno de los agravios expresados por el recurrente, toda vez que en caso de que no se haga el estudio de alguna de las causales de ilegalidad planteadas, dará lugar a una causa de ilegalidad en la resolución.

Sin embargo, si existe un agravio expresado por el recurrente suficiente para declarar ilegal la resolución no habrá necesidad de examinar los demás agravios propuestos por el recurrente.

También es necesario indicar que al resolverse el Recurso Administrativo, la autoridad tienen la obligación de valorar todas y cada una de las pruebas presentadas y ofrecidas por el recurrente. Además de que cada una de las pruebas deben ser valoradas en forma particular, así como señalar la autoridad el valor que le otorgo ante el acto impugnado.

Puede existir ocasiones que cuando se dan cuestiones de derecho los mismos no están sujetos a prueba, por consiguiente si no se hace un estudio de cada una de las pruebas aportadas por la autoridad generará una causal de ilegalidad por parte de la autoridad.

La litis se da con la emisión del acto que se combate por medio del recurso, así como con los conceptos de ilegalidad plasmados como agravios por el recurrente.

La autoridad está obligada a resolver el recurso Administrativo examinando la procedencia o improcedencia de todos y cada uno de los agravios expresados por el recurrente, y además no podrá modificar su acto, ni subsanar sus deficiencias, ni corregirlo, al momento de resolver el referido recurso.

En tal situación es necesario señalar la Jurisprudencia que emite la revista del Tribunal Fiscal de la Federación que reza:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA AUTORIDAD AL RESOLVERLOS DEBE ESTUDIAR TODOS LOS CONCEPTOS EXPUESTOS POR EL CAUSANTE.- A fin de que la autoridad resuelva conforme a derecho los recursos presentados por los particulares y respete la garantía constitucional de debido procedimiento, es necesario que estudie todos y cada uno de los conceptos de oposición puestos a su consideración ."(27)

Como formamos parte de un estado de derecho, en consecuencia, debe todo apegarse a derecho, en consideración a la resolución que dicte la autoridad que resuelva el Recurso Administrativo, tendrá que ser competente quien resuelva, por ende, la competencia se la otorga la propia ley, siendo el Superior Jerárquico, una Comisión Especial o Dependencia quien resuelva el recurso.

Debemos entender que la autoridad que emite el acto, no es quien resuelve, será su Superior Jerárquico ó que la ley faculte para resolver el Recurso Administrativo, ya que en su resolución señalará los artículos a través de los cuales le faculta para que resuelva el multicitado recurso.

(27) Revisión Número 1332/81, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, de Agosto de 1983, p.49.

Las clases de resoluciones que emiten en el Recurso Administrativo son las siguientes:

- a) Una resolución que puede emitir la autoridad será desecharlo por que notoriamente sea improcedente o sobreseerlo en caso de encontrar alguna causal.
- b) Confirmar el acto impugnado, esto es que dentro de la secuela procedimental no se acredite su ilegalidad.
- c) Encontrar la ilegalidad al emitir el acto, lo que generará que la autoridad emita una resolución en la que se ordene reponer el procedimiento desde la violación causada.
- d) Dejar sin efectos el acto impugnado, lo que produce la extinción del acto.
- e) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, esto se da en los casos en que se modifican las resoluciones en forma parcial o total de modo que genera que se dicte de nueva cuenta.

2.2. CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO A:

Existen varios criterios en relación a su clasificación, sin embargo nos abocaremos al criterio del maestro Emilio Margain Manautou, quien clasifica al Recurso Administrativo de acuerdo a:

- A) En atención a la autoridad ante quien se interpone.
- B) En atención a quien lo interpone.
- C) En atención al objeto que se persigue.
- D) En atención a la materia.
- E) En atención al ordenamiento que lo establece.
- F) En atención a su naturaleza.
- G) En atención a nuestra Legislación Federal.

2. 2. 1. La autoridad ante quien se interpone.

Cuando se interpone un Recurso Administrativo, la primer pregunta es ante quien ha de interponerse el mismo, por lo que la respuesta nos la dará la misma Ley, en la cual se describirá la autoridad que ha de resolver el mismo pudiendo ser:

a) Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, los que se interponen por inconformidad de los particulares por errores de cálculo numéricos, de ilegalidad o de procedimiento que comete la autoridad en este sentido.

Desde nuestro punto de vista muy particular, considero que el hecho de presentar el Recurso Administrativo ante la misma que emitió el acto y que además lo resuelve, sólo genera que en muchas de las ocasiones confirma el acto, perdiendo con ello tiempo, y cargando de trabajo a los Órganos Jurisdiccionales.

b) Los que proceden ante el superior jerárquico, son presentados ante el superior jerárquico, como consecuencia generar una mejor posibilidad de que la inconformidad sea revisada por persona distinta a la que emitió el acto, la cual tendrá mejor preparación, más conocimientos y por ende no estará influenciada por la emisora del acto, la que podrá revisar el recurso y las pruebas aportadas, pudiendo la autoridad emitir una resolución más apegada a derecho.

c) Aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial, en estos casos quienes resuelven son ajenos quienes resuelven a quienes emiten el acto, ya que como característica se da que carecen de mando sobre la autoridad que emitió el acto de molestia, por ejemplo: se da el recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la ley del Seguro Social y su reglamento, en donde al interponer el recurso citado, se debe hacer ante inconformidades de la ciudad dependencia, dirigido el escrito ante el H. Consejo Consultivo Delegacional correspondiente.

2. 2. 2. Quién lo interpone.

Es importante hacer mención que todos los Gobernados que se encuentren con capacidad legal, tienen la facultad de poder interponer

un Recurso Administrativo, pero solamente lo podrá interponer aquella persona que afecte su esfera jurídica el cual será de dos tipos como son:

1. Quien tenga interés legítimo directo.
2. Quien tenga interés legítimo indirecto

El interés legítimo directo, se da en la persona física o moral a quien va dirigida, y a quien depara perjuicio. En esta situación será quién deberá interponer recurso administrativo.

El interés legítimo indirecto, se origina en la persona física o moral de quien como tercera persona podrá deparar perjuicio, el acto de molestia emitida por la autoridad por ende será esa tercera persona quien deberá interponer el recurso administrativo

2. 2. 3. El objeto que se persigue.

Cuando se interpone un Recurso Administrativo, persigue un objetivo el cual derivará del tipo de Recurso que se interponga.

- a) Recurso de revocación o de reconsideración. Este se da cuando se presenta el Recurso Administrativo, la autoridad reconsidere su acto de molestia hacia el particular, o pueda revocar su acto ya sea total o parcialmente, ya que el acto pueda tener errores de apreciación, numéricos, de cálculo o del procedimiento.
- b) Recurso de Revisión.- Este tiene por objeto que la autoridad jerárquica superior o la comisión o dependencia especial, al resolver el recurso interpuesto por el particular, revise la resolución en cuanto a los conceptos de violación alegados por el particular, para dictar su resolución apegada a derecho.

2. 2. 4. La materia.

La mayoría de las resoluciones que se dan al resolver un Recurso, se generan en el ámbito del Derecho Administrativo.

Por lo que hace a la materia del Derecho privado, sólo se podrá dar cuando las partes celebran contratos con los particulares, quedan situados

en ese ámbito, pero puede suceder que la misma autoridad que haya celebrado el contrato, dicte un acto de molestia, entonces el particular si podrá interponer un Recurso Administrativo en contra de ése acto, ya que si no se diera esa situación, estaríamos en presencia de una violación constitucional, por eso, se daría una resolución de la materia del Derecho Privada, esto, aunque en los contratos se señale la forma de sujetarse ante los Tribunales Judiciales.

Es importante recordar que el presente trabajo, sólo se enfoca a el ámbito del Derecho Administrativo.

2. 2. 5. El ordenamiento que lo establece.

Antes de interponer un Recurso Administrativo, lo primero que tenemos que saber si existe el Recurso en una Ley o un Reglamento. De conformidad a nuestra Constitución, y en virtud de que esta le confiere al Poder Ejecutivo facultades para que emita leyes, estas podrán señalar claramente su aplicación en un Recurso Administrativo, ya que por lo general en todas las Leyes Administrativas se especifica un medio de defensa como lo es un Recurso Administrativo. Pero existe una situación muy importante, al señalar que en los reglamentos también puede existir un Recurso Administrativo, el cual se encontrará con la categoría de obligatorio como lo es el señalado en el artículo 60 del Reglamento del artículo 294 de la Ley del Seguro Social.

2. 2. 6. Su naturaleza.

De igual manera antes de interponer un Recurso Administrativo debemos saber si el mismo es obligatorio u optativo:

El obligatorio.- Se da en el hecho de que al particular se le obliga a interponer un recurso administrativo y como consecuencia, no pueda recurrir a otro medio de defensa como lo sería un Juicio ante un Órgano Jurisdiccional, ya que el hecho de no oponer el recurso citado, e irse directo ante un órgano jurisdiccional a presentar un juicio, daría lugar a consentir un acto y quedar como definitivo, ya que desearía el juicio, por no agotar previamente el recurso que señala la ley de la materia.

El optativo.- Cuando el particular tenga el criterio de agotar el recurso o bien irse directamente al juicio.

Pero quién determina la obligatoriedad o la opción para interponer un Recurso Administrativo, el propio ordenamiento que señala el multicitado recurso, es el que determinará su obligatoriedad u optatividad.

2. 2. 7. Nuestra Legislación Federal.

Los Recursos Administrativos que contemplan las diferentes Legislaciones en México, los podemos clasificar en dos grandes grupos Especiales y Generales:

Los especiales.- Son aquellos que la propia ley contempla, es decir, que cada Ley Administrativa maneje o tenga un procedimiento que deba seguir el Recurso Administrativo. Un ejemplo de esto lo es el señalado en el artículo 142 de la Ley Aduanera, que se encuentra vigente y que es el único.

Los generales.- Son aquellos que se encuentran previstos en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo previsto por los ordenamientos especiales, ejemplo: el Código Fiscal, por lo que hace a los recursos que previene ya que se aplican supletoriamente a otros recursos cuando no señalan el procedimiento que debe seguir.

Existe otra clasificación de recursos conocida como: Recursos Universales y Recursos Específicos.

Los primeros se agotan contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una Ley, sin importar la causal de ilegalidad que se haga valer, ejemplo: el recurso de inconformidad señalado en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social o el previsto en el artículo 473 de la Ley General de Salud.

Los segundos, son el de revocación previsto en el último párrafo del inciso c) de la fracción VIII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al consumidor, que procede en contra de las resoluciones que imponen multas en el juicio arbitral que se sigue en la Procuraduría Federal del Consumidor, así como el que regula el artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social que se hace valer o se dirige ante el Secretario Técnico del Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional. En estos se aplican sólo contra actos específicamente señalados.

CAPITULO I I I

3.1.1. Estudio Jurídico del artículo 14 Constitucional.

El artículo 14 constitucional es la fuente legal de donde emana el recurso administrativo, siendo éste su fundamento legal; por lo que me permito transcribirlo a continuación:

" Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho." (28)

Este artículo consagra la Garantía de audiencia y legalidad, la cual tiene su antecedente inmediato en el artículo 14 de la Carta Magna de 1857, y que a la letra dice:

" Artículo 14.- No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el Tribunal que previamente haya establecido la Ley." (29)

En tal orden de ideas, la garantía de audiencia y legalidad se encuentra plasmada en el citado artículo, al señalar que deberá ser juzgado al gobernado, por leyes dadas con anterioridad al hecho, seguido ante tribunales previamente establecidos conforme a la ley.

(28) Congreso Internacional de Justicia Administrativa. Legislación del Tribunal Fiscal de la Federación, p.12

(29) TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1991, Ed. Porrúa, S.A. México. p.608

La protección jurídica otorgada al hombre en su vida, a su libertad, sus posesiones y derechos, es relativamente reciente en nuestra historia contemporánea; ya que la misma fue generada debido a la frecuente arbitrariedad con que se conducían (actualmente lo hacen) las autoridades, abusando del poder que tienen imponiendo penas exageradas que no van acordes al caso concreto del gobernado, sin trámite o juicio alguno, dejando a los particulares en completo estado de indefensión.

El Artículo 14 Constitucional consagra la Garantía de Legalidad; derecho que le otorga a los gobernados como un medio de defensa a través de un procedimiento legal adecuado, con el propósito de que los actos que emita una autoridad administrativa puedan ser recusados, en caso de que éstos no hayan sido dictados debidamente fundados y motivados como lo establece la Ley.

Cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas al actuar, lesiona los derechos de los gobernados, por lo que es necesario que la autoridad cuente con un control para asegurarse que actuó apegada a derecho. Para robustecer lo anterior, me remito a un comentario que realiza el maestro Raúl Rodríguez Lobato y que a la letra señala:

" El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el administrado tiene de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, lo que significa que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Por lo tanto; el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos: el derecho a la competencia; el derecho a la forma; el derecho al motivo; el derecho al objeto; y el derecho al fin prescrito por la Ley. Señala igualmente la doctrina que cualquier alteración indebida de alguno de estos derechos debe encontrar en la legislación medios eficaces para su restablecimiento."(30)

La legalidad que debe proliferar en las actuaciones administrativas, se efectúan por medio del mandato establecido en la norma, por ende todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; esto quiere decir

(30) RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla, S.A. DE C.V. México 1992. p.249.

que debe existir un soporte jurídico, como lo es la competencia, facultad de actuación del órgano, estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifique su actuación.

Sólo se podrá privar de los derechos a una persona después de haberle dado oportunidad de que exponga lo que a su derecho convenga, que ofrezca pruebas y que al final resulte ser responsable.

La autoridad que emita un acto de molestia o de privación de derechos, podrá el gobernado combatirlo a través de un medio de defensa establecido con anterioridad. Estos medios de defensa son implantados con el propósito de liberar de cargas de trabajo a los tribunales; recordemos que un recurso administrativo es previo al iniciar un juicio.

3. 1. 2. Código Fiscal

El Código Fiscal de la Federación, en su apartado de recursos previos y optativos para los particulares sólo menciona uno que es el de REVOCACIÓN, y se encuentra contemplado en el artículo 116, con relación al 117, los cuales señalan:

El artículo 116 del ordenamiento en estudio señala contra los actos administrativos dictados en materia Fiscal Federal, se podrá interponer el recurso de revocación.

ARTICULO 117.- El Recurso de Revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades Fiscales Federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33 A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades Fiscales Federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido que su monto real, es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso, sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a

recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

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

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 175 de este Código.

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

Por lo que hace al artículo 117, fracción I, inciso d), que señala que por lo que hace a las resoluciones de carácter definitivo que causen agravio al particular en materia fiscal, excepciona las manifestadas en el artículo 33 - A. El citado numeral se refiere a que los particulares podrán acudir ante las autoridades fiscales para hacer cualquier tipo de aclaración de la resolución dentro de los seis días siguientes a la notificación de la resolución, debiendo la autoridad resolver dentro de los seis días contados a partir de la integración del expediente. Es importante hacer mención que el acudir ante la autoridad no se constituye una instancia, ni interrumpe término alguno.

Por lo que hace al artículo 36 del mismo ordenamiento señala que las resoluciones que beneficien a los particulares, sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio que se promueva. De igual manera en el supuesto que exista una resolución administrativa podrán revisarla discrecionalmente, las resoluciones favorables a los particulares con el propósito de que en el caso de encontrarse dictadas en contravención a las disposiciones fiscales, las modificaran por una sola vez, esta modificación o acto de la autoridad no constituirá instancia.

En cuanto al artículo 74 del Código Fiscal de la Federación señala que la autoridad fiscal podrá condonar multas impuestas a los particulares, por la determinación de multas de la autoridad o del propio particular, esta condonación será un acto discrecional y no constituirá instancia alguna.

Por lo que hace al artículo 175 del mismo ordenamiento indicado, señala que la base para enajenar un bien embargado será un avalúo.

Artículo 175.- La base para la enajenación de los bienes embargados será la de avalúo y para negociaciones el Avalúo, el cual servirá de base para fincar el remate o la negociación con el embargado.

El Recurso en contra del avalúo, el embargado o tercero acreedor que no estén conformes con la valuación hecha, podrán hacer valer el Recurso de revocación a que se refiere la fracción II, inciso d) del artículo 117 de este código, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior, debiendo designar en el mismo como perito de su parte a cualquiera de los valuadores señalados en el Reglamento de este código o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes.

Cuando el embargado o tercero acreedores no interpongan el recurso dentro del plazo legal o haciéndolo no designen valuador, se tendrá por aceptado el avalúo hecho conforme al primer párrafo de este artículo.

Avalúo de perito tercero en discordia, cuando el mismo sea rendido, y en el mismo se contemple en un valor superior a un diez por ciento al determinado, la autoridad señalará uno que pertenezca a una institución dedicada a la compraventa de casas o subasta de bienes. El plazo para rendir su dictamen los peritos será de diez días.

El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, nos menciona que el plazo para presentar el Recurso de Revocación, será de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación y que el escrito que contenga el Recurso de revocación, deberá presentarse ante la autoridad competente, de acuerdo al domicilio del contribuyente o ante la autoridad que lo emitió o ejecutó el acto impugnado; el escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, el día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

En el caso de que se presente un Recurso Administrativo ante la autoridad incompetente, ésta estará obligada a turnarlo a la autoridad competente de conformidad con el segundo párrafo del artículo 120 del Código Fiscal.

Por lo que se refiere a los requisitos formales que debe de contener el Recurso de Revocación se encuentra señalado en el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, y el cual menciona:

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

I.- La resolución o acto que se impugna.

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

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

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

Cuando se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse con la carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas de los otorgantes, así como mediante escritura pública.

El artículo 18 del Código Fiscal de la federación señala que las promociones que sean presentadas ante ese Órgano Jurisdiccional deberán contener firma del promovente en el supuesto que no sepa firmar, imprimirá su huella digital.

Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe la secretaria de hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso esta requiera. Cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que

señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos.

I.- Constar por escrito.

II.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para efecto de fijar competencia de la autoridad, y la clave que le correspondan en dicho registro;

III.- Señalar a la autoridad a la que se le dirige y el propósito de la promoción y;

IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

En el supuesto que no se cumpla con los requisitos establecidos en el párrafo anterior, la autoridad requerirá al promovente para que en el término de diez días subsane alguna irregularidad, con el apercibimiento que en caso de no desahogarla debidamente se tendrá por no presentado.

Además debemos señalar que el escrito del recurso de revocación deberá contener los siguientes requisitos:

"1.- Nombre, denominación o razón social del promovente;

2.- Número de Registro Federal de Contribuyentes;

3.- Domicilio Fiscal;

4.- Domicilio para recibir notificaciones, en su caso;

5.- Nombre del Licenciado en Derecho que autorice para recibir notificaciones, en su caso;

6.- Autoridad ante quien se dirige;

7.- Acto que se impugna;

8.- Agravios que le cause el acto impugnado;

9.- Hechos que se controvertan;

10.- Pruebas relacionadas con los hechos;

11.- Firma del promovente." (31)

(31) DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, Ed. Limusa, S.A. de C.V., p. 190

Es importante señalar, que en caso de omitir alguno de los requisitos mencionados, la autoridad requerirá al promovente para que en un plazo de cinco días subsane la omisión, y en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el recurso, y se desechará el mismo.

Por otra parte es necesario señalar que además de los requisitos antes descritos, se deberán de acompañar los documentos que en el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, requiere y son:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúen 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 a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

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

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

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obre en poder del recurrente los originales.

En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

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

cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas. Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas. Capacidad de postulación para interponer el Recurso: Es importante hacer mención de que en materia administrativa no se admite la gestión de negocios para realizar algún trámite, se tendrá que realizar personalmente, toda vez que claramente el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, señala que no es admisible la gestión de negocios en materia administrativa tal y como lo establece el artículo 19 de la Ley en comento.

En tal orden de ideas, debemos entender que, como el Derecho Fiscal es de estricto derecho, no es posible aceptar la gestión de negocios puesto que la interposición de un Recurso Administrativo, puede generar cargas fiscales al recurrente por lo que no es posible aceptar la citada gestión de negocios; ya que al actuar en favor de otra persona sin tener un mandato legal otorgado, produciría una anulación del procedimiento por encontrarse viciado, en el caso extremo de recibir una resolución contraria del que fue representado, este último no la aceptaría de conformidad, ya que alegaría su inconformidad por una supuesta mal representación.

Consideramos que el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, nos señala una diversidad de hipótesis, las cuales no pueden servir para acreditar la calidad de mandatarios judiciales, como son:

a) A través de un Poder Notarial, suscrito ante la fe de un Notario Público.

b) A través de una Carta Poder, la cual deberá de ser suscrita por dos testigos, así como quien otorga y acepta el poder, mismos que deberán de ratificarla ante la autoridad que conoce del asunto.

c) Notario o Fedatario, en tal situación volvemos a repetir los incisos a) y b), ya que la misma sería ratificada ante el secretario actuario, quien tiene fe pública y por lo tanto tendría la calidad de un poder notarial.

d) Por lo que hace a la constancia de inscripción en el Registro de Representantes Legales, concretamente al momento de interponer un recurso administrativo; al presentar por escrito un recurso de inconformidad ante el Seguro Social por primera vez, se anexará a éste el poder notarial con que se acredite la personalidad del promovente, la cual será registrada en el libro de personería que maneje la institución, y para el caso de que se vuelva a presentar de nueva cuenta algún recurso, se señalará que la personalidad del promovente se encuentra registrada en el libro correspondiente.

A manera de análisis, en la parte final del citado artículo, señala que el hecho de autorizar a una persona para oír y recibir notificaciones, la misma tendrá facultades para promover escritos, ofrecer pruebas y alegatos.

Improcedencia de los recursos

Existen ocho fracciones que enuncia el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, y que hablan respecto a la improcedencia de un recurso de revocación a saber son las siguientes:

- I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente;
- II.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias;
- III.- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación;
- IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto;
- V.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente;
- VI.- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o sí en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código, y
- VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.
- VIII.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o des pues de la conclusión de un inicio ante el Tribuna Fiscal de la Federación.

Opcionalidad y obligatoriedad

Como ya se manifestó al inicio de este tema que la interposición del Recurso de Revocación no es obligatorio, ya que el particular puede optar entre agotar este recurso o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. De lo anterior se desprende, que el Recurso de Revocación para su interposición, no es obligatorio y que el particular tiene la opción de agotarlo o acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en juicio de nulidad. Para el caso, de que tenga que impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, podrá intentar la misma vía, y su fundamento legal lo encontramos en el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación.

El particular podrá optar por interponer el Recurso de revocación, o bien a su elección acudir mediante juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Pruebas admisibles y su valor probatorio en el recurso de revocación

Son admisible toda clase de pruebas, a excepción de la confesional y la testimonial de las autoridades mediante la absolución de posiciones, por lo que el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación nos indica que serán:

- a) La Instrumental (documentos), públicos y privados.
- b) La Pericial.
- c) Del reconocimiento o Inspección Judicial.
- d) La Presuncional.
- e) La Fotográfica.

Sin embargo para el maestro Gonzalo Armienta Hernández, respecto a lo anterior señala lo siguiente:

" No se considerará comprendidas en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o documentos agregados a ellos. En materia de pruebas supervenientes, se podrán presentar siempre que no se haya dictado la resolución del recurso." (32)

(32) ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Ed. Porrúa, S.A., México 1994, p. 143

En tal orden de ideas del análisis del artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, establece que harán prueba plena la confesión expresa del recurrente; en este caso, recordaremos que existen dos clases de confesiones expresa y tácita, sólo que en este tipo de recursos sólo es válida la confesión expresa; de igual forma harán prueba plena los hechos legalmente afirmados por autoridades y que se encuentren plasmados en documentos públicos; las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación y valoración de la autoridad que conozca el caso, pues será la misma que emitió el acto, la que ha de resolver.

Resolución decisoria en el recurso de revocación

A todo medio de impugnación deberá de recaerle forzosamente una resolución definitiva, la cual será dictada conforme a derecho, una vez que se hayan examinado minuciosamente todos y cada uno de los agravios expresados por el recurrente.

Para el maestro Gonzalo Armienta Hernández, señala que " la autoridad 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. Ello implica, por lo tanto, la potestad de revocar los actos administrativos al advertir la ilegalidad manifiesta, aún cuando los agravios sean insuficientes...." (33)

De lo anterior podemos concluir, que si el particular al impugnar el acto y expresar sus agravios, luego de que la autoridad los haya analizado encuentra que sólo uno de los agravios expresados, es suficiente para revocar el acto, ésta lo hará; pero en caso de no ser atacada la resolución en sí, mediante la expresión de agravios, la autoridad no estará obligada a revocar el acto cuando ésta no haya sido atacada, por lo tanto el artículo 133 señala los tipos de resoluciones que dictan y ponen fin al recurso y que son:

- I.- Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso;
- II.- Confirmar el acto impugnado;
- III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo;
- IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado, y
- V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

(33) Op. Cit. p.115.

Plazo para el cumplimiento de la resolución

La autoridad deberá de dictar la resolución del Recurso de Revocación dentro del término de tres meses contados a partir del momento de la presentación del recurso.

3. 1. 3. Ley del Seguro Social.

En la Ley de esta institución específicamente en su artículo 294, señala que cuando los patrones y demás sujetos obligados al pago de las cuotas de seguridad social, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnables algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, podrán acudir en INCONFORMIDAD, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales de dicho organismo descentralizado, el cual resolverá lo procedente.

Término para interponerlo.- será dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, siendo el día hábil siguiente a aquel en que se practicó la notificación, ya que en términos del artículo 11o. del reglamento señala que las notificaciones surten efectos al día hábil siguiente en que se practicó la citada notificación; y el Órgano competente que conoce del recurso de inconformidad, serán los Consejos Consultivos Delegacionales, quienes son competentes para tramitar y resolver el Recurso de Inconformidad, siendo que el trámite de los mismos estará a cargo del Consejo Técnico, quien conocerá en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia.

Por lo que se refiere al Secretario General del Instituto gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del recurso y formulación del proyecto de resolución, están conferidas al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

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

Ahora bien, en cuanto a los requisitos que debe contener el escrito del recurso de inconformidad para su presentación ante los Consejos Consultivos Delegacionales del propio instituto, serán los señalados en el

artículo 4o del Reglamento del Recurso de Inconformidad que son los siguientes:

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

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

II. Acto que se impugna; fecha de su notificación y autoridad emisora del acto recurrido.

III. Hechos que originan la impugnación;

IV. Agravios que le cause el acto impugnado;

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

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

Los documentos que se deben acompañar al momento de interponer el Recurso de Inconformidad son: El poder que acredite la personalidad del promovente o de quien promueve en su nombre, así como el documento en que consta el acto a impugnar a excepción de cuando manifieste bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia alguna y las pruebas documentales que ofrezca

Las pruebas deberán ser ofrecidas y exhibidas al momento de presentar el recurso, a menos que no estén a disposición del oferente, éste señalará el archivo, protocolo u oficinas, para que se remitan los oficios, solicitando las pruebas a la unidad de inconformidades y que las mismas deben estar relacionadas con los hechos controvertidos.

Todas las pruebas son admisibles a excepción de la confesional, siempre y cuando no sean contrarias a la moral o al derecho (art. 17 fracción V). El Consejo Consultivo Delegacional podrá decretar diligencias para mejor proveer, cuando considere que los medios de prueba aportados son insuficientes, (art. 20 del reglamento).

Las pruebas deben desahogarse en un plazo de quince días que puede ser prorrogado por una sola vez a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, (art. 21o. del Reglamento). Así mismo, en términos del artículo 23o. del Reglamento, señala que una vez concluido el término de la recepción de pruebas se pronunciará el fallo dentro del término de treinta días.

Cabe hacer mención que los Recursos de Inconformidad se sujetarán al reglamento y en su defecto al Código Fiscal de la Federación, Código de procedimientos Civiles y a las de la Ley federal del Trabajo, como leyes supletorias.

Recurso Intraprocesal de Revocación

Este recurso tiene por objeto que el particular o gobernado pueda recurrir las resoluciones emitidas por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de desechamiento del Recurso de Inconformidad o desechamiento de pruebas, es decir, que el hecho de que se desechen las pruebas o el Recurso de Inconformidad, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, dará lugar a interponer el Recurso de Revocación, el cual es contemplado en el artículo 31o. del reglamento.

El término para interponer será dentro de los tres días siguientes al en que se haya efectuado la notificación del desechamiento, y por lo que respecta al término que el Consejo delegacional resolverá el mismo, siendo la resolución sencilla ya que no requiere sujetarse a reglas especiales, pues sólo se referirá a los motivos de inconformidad expresados por el particular, analizará las pruebas y expresará los fundamentos jurídicos.

3. 1. 4. Ley Federal de Protección al Consumidor

El Recurso que se encuentra contemplado en la Ley Federal de Protección al Consumidor, es el "RECURSO DE REVISIÓN" siendo un medio de defensa para el gobernado, cuando ha sido lesionado en su esfera jurídica.

Para el maestro Armienta Hernández, el Recurso de Revisión que prevé la Ley Federal de Protección al Consumidor, es opcional, ya que la Ley no establece la obligatoriedad del recurso.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que el Recurso de Revisión si es obligatorio, en base a diversas tesis jurisprudenciales que indican que el Recurso de Revisión debe ser agotado previamente antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la palabra "podrá", significa que los afectados podrán defenderse en contra de actos de la autoridad, pero no lo deberán de entender como una opcionalidad, sino como una obligación.

El recurso de revisión procederá en contra de resoluciones emitidas por la Procuraduría Federal del Consumidor; su fundamento lo encontramos en el artículo 135 de la citada Ley, que a la letra dice:

En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella...

El recurso de revisión deberá ser presentado en forma escrita, dentro del término de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; su fundamentación la encontramos en el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y que dice lo siguiente:

Será competente para conocer del recurso de revisión, la misma autoridad que emitió la resolución, el cual será turnado para su resolución al órgano superior jerárquico que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo anterior, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Federal de protección al Consumidor.

El recurso de revisión deberá forzosamente ser presentado en forma escrita, ante la autoridad que emitió el acto materia del mismo (Procuraduría Federal del Consumidor), pero además, como regla general al escrito que contiene el recurso, deberán de ofrecerse y anexar las pruebas que el recurrente considere pertinentes y relacionarlas con todos y cada uno de los hechos de la controversia.

De conformidad con el artículo 137 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la Confesional, siempre que se encuentren relacionadas con la resolución

materia del presente recurso, así mismo, deberá de acompañarse en el escrito, las pruebas que considere necesarias el recurrente y los documentos respectivos.

Por otra parte el artículo 139 de la multicitada Ley, nos dice que, una vez concluido el periodo probatorio, la autoridad deberá resolver el Recurso de Revisión dentro de los quince días siguientes. Lo que significa que una vez desahogadas la totalidad de las pruebas aportadas por el recurrente, la autoridad emitirá una resolución a más tardar en quince días.

De conformidad con el artículo 140 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el recurso de Revisión será improcedente en los siguientes casos:

- A) Cuando se presente fuera del término señalado;
- B) Cuando no se acredite ante la autoridad responsable, la personalidad del recurrente.
- C) Cuando el recurso de revisión no sea firmado, en este caso podrá ser subsanado dentro del término de los quince días que tiene el particular para la interposición del recurso.

Así mismo, es importante recalcar que el artículo 142 del ordenamiento en cita, indica que el recurso de Revisión no procede contra LAUDOS ARBITRALES.

En relación a la suspensión de la ejecución de la resolución, ésta procederá por la sola presentación del recurso, lo anterior de conformidad a lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En cuanto a las sanciones que no son multas, la suspensión sólo se concederá:

- a) Cuando lo solicite el recurrente.
- b) Cuando el recurso haya sido admitido.
- c) Cuando al otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a la Ley.
- d) Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros y en caso de ocasionarse, garantizarlos de acuerdo al monto que señale la autoridad administrativa.

3. 1. 5. Ley Federal de Competencia Económica.

La Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 Constitucional, su objeto es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

El Recurso Administrativo que prevé la Ley Federal de Competencia Económica es el Recurso de Reconsideración, el cual podrá hacerse valer contra las resoluciones dictadas por la Comisión con fundamento en la propia Ley.

El plazo para interponer el Recurso de Reconsideración, será de 30 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución.

El órgano encargado de conocer y de resolver los Recursos de Reconsideración será la COMISIÓN, la cual es la Comisión Federal de Competencia.

El Recurso de Reconsideración deberá de ser presentado ante la Comisión, por escrito, dirigido ante el Presidente de la Comisión, en el que deberá señalarse el domicilio y nombre del recurrente, los agravios que le causa la resolución, las pruebas que considere pertinentes y que se encuentren relacionadas con los hechos controvertidos, anexándose al igual las constancias que acrediten el acto impugnado.

Los documentos que deben acompañarse a la presentación del Recurso de Reconsideración serán el documento con el cual acredite la personalidad del promovente, cuando promueva en nombre de otra persona o de persona moral; el documento en el que conste el acto impugnado; constancia de la notificación del acto impugnado cuando le fue notificado el acto; las pruebas documentales que ofrezca.

De la lectura del artículo 39 de la ley en estudio, no señala que la interposición del Recurso de Reconsideración sea obligatorio, pero desde nuestro punto de vista, de acuerdo a la jurisprudencia que dice "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO SON OBLIGATORIOS...". al señalar el citado numeral la palabra podrá, quiere decir que es obligatorio la interposición del multicitado recurso.

En el Recurso de Reconsideración serán admisibles todo tipo de pruebas a excepción de la confesional, así como las que sean contrarias a la moral y al derecho. Las pruebas supervenientes podrán efectuarse hasta antes de dictar la resolución.

La comisión dictará la resolución y la notificará en un término que no exceda de 60 días, contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso.

Si la comisión se abstiene de notificar la resolución dentro del término de 60 días después de la presentación del Recurso, significa que la referida comisión ha confirmado el acto impugnado.

3.1.6. Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar las responsabilidades de los servidores públicos, entendiéndose como tales a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En cuanto al medio de impugnación que prevé la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, es el Recurso de Revocación y procederá contra las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas a servidores públicos, lo anterior de conformidad con el artículo 71 de la referida Ley; se podrá interponerse el mismo dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida de acuerdo al artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y ante la autoridad.

Los requisitos formales en el Recurso de Revocación se deberá presentar en forma escrita, y en el mismo se expresarán los agravios que considere pertinentes el servidor público sancionado, debiendo anexar copia del recurso y de la constancia de notificación del acto, así como de la proposición de pruebas que considere necesarias para revocar la resolución impugnada, (Artículo 71 fracción Y de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos).

Las pruebas admisibles en dicho recurso son procedentes toda clase de ellas a excepción de la Confesional del Titular de la autoridad que emitió la resolución impugnada. La autoridad acodará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que considere que no son idóneas para desvirtuar los hechos en que se fundamentó la resolución emitida, además las mismas se desahogarán en un plazo de cinco días, a solicitud del recurrente (Servidor Público), o la autoridad podrá ampliar una sola vez por cinco días más.

La autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándole al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas, y podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación directamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del ordenamiento en estudio; el Recurso de Revocación planteado es optativo para el recurrente, al poder escoger entre interponer el Recurso de Revocación o impugnar la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación directamente.

Por lo que se refiere a la suspensión de la ejecución, de la resolución emitida, de conformidad al artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, procederá cuando la solicite el promovente, pudiéndose otorgar, si se encuentra dentro de las siguientes normas:

- I.- Cuando se trate de sanciones económicas, si el pago de ésta es garantizado en términos de los establecido en el Código Fiscal de la Federación.
- II.- Cuando se trate de otro tipo de sanción, se concederá la suspensión si se reúnen los siguientes requisitos:
 - a) Que se admita el recurso;
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Por otro lado cabe hacer mención que las resoluciones que emita la autoridad que resolvió el recurso y que se absuelva al recurrente, podrán ser recurridas o impugnadas por la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo o el Superior jerárquico.

Para la ejecución de las sanciones administrativas dictadas en resoluciones emitidas por la autoridad, encontraremos su fundamento en el artículo 75 de la Ley en estudio, la cual nos señala que una vez que

firme la resolución se podrá ejecutar de inmediato la sanción administrativa impuesta a algún servidor público.

Las sanciones económicas impuestas, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, y podrán hacerse efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, sujetándose a las disposiciones fiscales aplicables.

3. 1. 7. Ley del Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Esta Legislación fue creada con un fin social y con el objeto de administrar recursos de financiamiento que permitiese a los trabajadores, obtener crédito barato y suficiente para adquirir vivienda, construirla, remodelarla o ampliarla.

Pero como en toda ley que nos rige, siempre habrá alguna inconformidad por su mala aplicación, y toca el turno ahora, de estudiar dicha ley para tener conocimiento de qué recurso será procedente interponer para hacer patente alguna inconformidad por mala aplicación de la misma, y que autoridad será competente para conocer del mismo.

De conformidad con el artículo 52 de la Ley antes citada, podrán ser impugnables por las empresas, trabajadores o sus beneficiarios los siguientes actos: sobre la inscripción en el Instituto, créditos, aportaciones y descuentos, o cualquier otro acto que lesione derechos de trabajadores inscritos en este organismo; a través de un recurso denominado, "RECURSO DE INCONFORMIDAD".

Dicho recurso se promoverá ante el propio Instituto, y el término para la interposición del recurso de inconformidad, será de treinta días para los trabajadores o beneficiarios; y para los patrones, será de quince días, en ambas situaciones, comenzará a correr el término a partir del día siguiente al de la notificación o de aquel en que el interesado se haga sabedor del acto, aclarando que los plazos se computan en días hábiles.

El órgano competente para resolver el recurso, será de conformidad con el artículo 25 de la ley en estudio la cual señala:

" La comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones los

trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular establezca el Consejo de Administración. . . ." (34)

Los requisitos formales que debe contener este medio de impugnación serán:

- I.- Nombre del promovente y, en su caso, el de su representante;
- II.- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III.- Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere;
- IV.- Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados, si los hubiere; y
- V.- Las razones por las que a juicio del recurrente, la resolución del Instituto lesiona sus derechos (agravios).

En caso de encontrar la Comisión, que el recurso de inconformidad es impreciso, o está incompleto, apercibirá al promovente para que en el término de diez días hábiles, subsane la irregularidad, en caso contrario, desechará de plano el recurso.

En relación a los documentos que deben acompañarse a esta interposición son las pruebas que considere el recurrente, los documentos que acrediten la personalidad del promovente y las copias necesarias para correr traslado a los interesados.

El recurso de inconformidad será improcedente, cuando no se haya interpuesto contra los diversos actos que enuncia el artículo 52 de la Ley en estudio, y en los diversos términos señalados para cada uno de los casos y de los promoventes.

Cabe hacer mención que de conformidad con el artículo 54, párrafo segundo, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, señala que será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad, o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

(34) CONGRESO INTERNACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. Ley del Infonavit 1997. p 495.

En el recurso de inconformidad, son admisibles toda clase de pruebas, a excepción de la Confesional, por lo que las probanzas deberán estar relacionadas con la controversia y no ser contrarias a la moral y al derecho.

La Comisión de Inconformidades y valuación, tendrá en todo momento la facultad de ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer, cuando se considere que son necesarias para llegar a la verdad de los hechos.

El plazo para el desahogo de las pruebas ofrecidas, será de diez días, cuando de acuerdo a su naturaleza se deban desahogar, así mismo, igual término concedido para aquellas probanzas que no pudieron ser anexadas en el escrito inicial del recurso. Una vez desahogadas el total de las probanzas aportadas por el recurrente, la autoridad (Comisión de Inconformidades y de valuación), tendrá un término de quince días siguientes al cierre del desahogo de pruebas para realizar el proyecto de resolución final, la cual, una vez terminado el proyecto y aprobado, será firmada por la Secretaría de la Comisión, siendo que la resolución emitida ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Queremos señalar que de la lectura del Reglamento de la Comisión de inconformidades y de valuaciones del Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no existe medio de defensa alguno, en el supuesto de existir un desechamiento de pruebas, el recurso en sí, etc., lo que quiere decir que en el supuesto de existir el desechamiento del Recurso a Promover Juicio ante el Órgano Jurisdiccional correspondiente.

A mayor abundamiento, los artículos 3o y 4o transitorios, antes de la reforma señalaban que en el supuesto de que las empresas al otorgarles prestaciones como la de habitación, siendo superiores a las manejadas a la Ley vigente, no tienen por que pagar las aportaciones que señala el artículo 136.

El procedimiento termina con la resolución que dicte el Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo dictamen que emita la Comisión de Inconformidades y Valuación. Existe, para el particular o beneficiario y patrón, una obligación que es la de realizar el pago de las aportaciones oportunamente, así como su cobro, teniendo ambas el carácter de fiscales, por lo tanto, la resolución del Consejo de Administración, en el caso de controversias de valuación, será impugnabile en la vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último señalaremos que el Recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, se podrá hacer valer en contra del cobro de créditos insolutos existentes a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos o cualquier otra prestación económica proveniente de la aplicación de la Ley del seguro Social con motivo de las relaciones laborales entre los patrones y sus trabajadores.

3.1.8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Después de haber estudiados los anteriores recursos, señalaremos que la Ley federal de Procedimiento Administrativo, su objetivo primordial es tratar de unificar la diversidad de recursos que existen en las diversas leyes administrativas.

Por ende la Ley en estudio contienen un Recurso el cual es denominado DE REVISIÓN, y procede contra actos y resoluciones de las Autoridades Administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva un expediente.

Es de mencionarse que el Recurso de Revisión de conformidad con el artículo 83 señala que es optativo, por que se puede interponer éste o acudir directamente a las vías Judiciales correspondientes.

El plazo para interponer el Recurso es de quince días (15), contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

Es de mencionarse que la forma de la presentación del recurso tienen que ser en forma escrita, dirigido al Superior Jerárquico y deberá contener:

1. El órgano administrativo a quien se dirige.
2. El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones.
3. El acto que recurre y la fecha en que le fue notificada.
4. Los agravios que le cause.
5. En su caso copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.

6. Las pruebas que ofrezca, las cuales tendrán que tener relación con la controversia.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando concurren las siguientes hipótesis:

- a) Cuando lo solicite el recurrente.
- b) Se procedente el recurso,
- c) No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones del orden público.
- d) No se ocasione daños y perjuicio a terceros a menos que se garantice estos.
- e) Por lo que se hace a las multas, deberá garantizarse el interés fiscal.

El recurso se tendrá interpuesto y se desechará cuando:

- Se presente fuera del término,
- no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente,
- no aparezca firmado por quien deba hacerlo, al menos que lo firme antes de agotado el término para su interposición.

De conformidad con el artículo 89 de la Ley federal de Procedimiento Administrativo se desechará por improcedente el recurso en los siguientes casos:

1. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentren pendientes de resolución.
2. Contra actos que no afecten la esfera jurídica del recurrente.
3. Contra actos consumados de un modo irreparable,
4. Contra actos consentidos expresamente,
5. Cuando se este tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Podrá sobreseerse el recurso en los siguientes casos:

- El promovente se desista expresamente del recurso,
- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona,

- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior,
- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo,
- Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y
- No se probare la existencia del acto respectivo.

La resolución del recurso se fundará en derecho y se examinarán todos y cada uno de los agravios hechos por el recurrente. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnarla en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

3. 1. 9. Código Financiero del Distrito Federal

Las disposiciones contenidas en el Código Financiero, son de orden público e interés general, teniendo por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad de los ingresos, fondos, valores y egresos; las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

De acuerdo al artículo 547, el Recurso de Revocación, será optativo para los recurrentes, pudiendo interponer el mismo o impugnar los actos administrativos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La resolución que emita, podrá ser impugnada igualmente.

Los recursos que procederán en contra de actos administrativos emitidos con base en las disposiciones contenidas en el Código Financiero, serán los siguientes: el de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, y el de oposición de tercero (Art. 547).

El Recurso de Revocación de conformidad a lo dispuesto por el artículo 551 del Código Financiero, el recurso de revocación, procederá contra actos administrativos en donde se determinen contribuciones o sus accesorios; en los que se niegue la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, en los que se determine responsabilidades resarcitorias y en los que se impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento.

El plazo para interponer el recurso de revocación, será de quince días (15), contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado. (Artículo 548 fracción I del Código Financiero).

Siendo competente para conocer del mismo la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, (artículo 548, fracción I, del ordenamiento financiero invocado).

En cuanto a los requisitos formales que debe contener un recurso interpuesto y éste sea válido, deberá principalmente ser escrito, firmado por el promovente, además de contener los requisitos que señala el artículo 548 fracción II y III, del Código Financiero y que son los siguientes:

- a) Nombre, denominación o razón social del recurrente, así como su domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones;
- b) El acto administrativo que se impugne, así como la fecha en que fue notificado o bien, en la que tuvo conocimiento del mismo;
- c) Descripción de los hechos, argumentos en contra del acto impugnado, y, de ser posible, los fundamentos de derecho, y;
- d) las pruebas que se ofrezcan.

En caso de omitir alguno de los requisitos formales señalados en los incisos anteriores, la autoridad requerirá al promovente que subsane la deficiencia, es decir desahogue la prevención, dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

Así mismo en caso de no contar con las pruebas documentales al momento de presentar el recurso, señalará con la debida precisión donde se encuentran las pruebas, especificando el archivo o lugar donde se encuentran, para que la Procuraduría Fiscal solicite la remisión de las referidas probanzas, pero para que pueda proceder que remitan las pruebas solicitadas por la autoridad, el particular previamente anexará el escrito en el cual se solicitó le fuese otorgada copia de los documentos que ofreció como medio de prueba.

Respecto a los documentos que se anexan al Recurso de revocación el artículo 548 fracción II del Código Financiero menciona que son los siguientes:

a) Documentos que acrediten la personalidad cuando actúen a nombre de otro o de personas morales, como pueden ser Carta Poder notariada o Poder Notarial.

b) El documento en el que conste el acto impugnado.

c) Constancia de notificación del acto impugnado, a excepción cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia, que la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o por correo ordinario. Si la notificación fue practicada por edictos, deberá el promovente indicar la última fecha de la publicación de los edictos, para determinar el término de quince días a partir de la fecha que corrió dicho plazo.

d) Las pruebas documentales que ofrezca el recurrente y el dictamen pericial en su caso.

En caso de no anexar al recurso de revocación alguna de las pruebas señaladas en el escrito del citado recurso y descritas en los incisos mencionados, la autoridad requerirá al recurrente que las exhiba en un término no mayor de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación. en caso de que transcurrido el término de cinco días, y no haberse exhibido las pruebas descritas en los incisos a), b) y c), se tendrá por no interpuesto el recurso de revocación, y para el caso de no anexarse la prueba descrita en el inciso d), se tendrá por no ofrecida la referida probanza.

Será improcedente el recurso en comento contra actos que no sean de los previstos en los artículos 551, 552, 553 de este Código (actos no administrativos que no determinen contribuciones, nieguen la devolución de cantidades que procedan, que no determinen responsabilidades resarcitorias).

De igual manera será improcedente el recurso contra actos que se trate de exigir pagos de Créditos Fiscales relacionados con la exigibilidad superior o inferior al permitido por la Ley, pago de gastos de ejecución, así mismo será igualmente improcedente el recurso contra actos que se dicten en el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Recurso de Oposición de tercero será improcedente cuando no encuadre en las siguientes hipótesis como son: cuando se embarguen bienes de persona diversa a la que se dictó el mandamiento de ejecución y, cuando se tenga derecho a que se cubran los créditos preferentes a los fiscales.

También será improcedente el recurso cuando no se afecte el interés del gobernado.

Por lo que respecta al artículo 552 del ordenamiento en comento, será improcedente el Recurso de revocación contra actos de la exigencia de pagos de créditos fiscales, cuando los mismos han prescrito o que son inferiores a los determinados por la autoridad y, cuando se interponga el recurso contra actos diversos a los dictados en el procedimiento Administrativo de Ejecución.

El artículo 553 del ordenamiento en estudio, señala que el recurso de oposición de tercero será improcedente cuando no encuadre en los siguientes casos:

Cuando sea propietario de los bienes, cuando no tenga un crédito para cobrar con mejor derecho al del fisco; cuando no afecte el interés jurídico del gobernado, cuando se consiente expresamente, entendiéndose como consentida cuando no se promueve medio de defensa alguno dentro del plazo señalado por la ley; así como hayan sido revocados por la autoridad por tal situación ya no existirá controversia.

Por lo que se refiere al sobreseimiento se producirá cuando se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 550 del Código Financiero, el cual señala que los casos en que se podrá sobreseer el recurso, será cuando se desista el mismo recurrente del mismo; cuando durante la tramitación del recurso; aparezca alguna de las causas de improcedencia señaladas en el artículo 549 del Código Financiero; por muerte del promovente durante la tramitación del recurso y que la pretensión del recurrente sea intransferible o con tal suceso deja sin materia el medio de defensa, y por último; por caducidad del procedimiento.

Este Recurso de revocación serán admisibles todo tipo de pruebas, a excepción de las que no tengan relación con la litis planteada, agregando que deberán ser apegadas a derecho y no ser contrarias a la moral. (artículo 555 del Código financiero).

Las pruebas supervenientes podrán presentarse a la autoridad hasta antes de dictada la resolución correspondiente, con respecto a la petición de informes, no se encuentra contemplada dentro del presente capítulo en comento señalado.

El término que tendrá la autoridad para dictar y notificar la resolución que emita no será mayor de cuatro meses, contados a partir

de la fecha en que fue admitido el recurso interpuesto; de no ser así, y una vez transcurrido el plazo sin que se haya notificado alguna resolución, estaremos ante la presencia de una negativa ficta, pudiendo el interesado, impugnarla ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en cualquier tiempo mientras no se le notifique. (artículo 555 fracción III del Código financiero).

Es importante señalar que la resolución que emita la autoridad que estudia el recurso, deberá estar fundada en derecho, teniendo la obligación de examinar todos y cada uno de los argumentos hechos valer, siendo suficiente uno de los agravios que este bien fundamentado para desvirtuar el acto impugnado. La resolución que ponga fin al recurso, podrá ser en los siguientes sentidos:

- a) Desecharlo por improcedente o sobreseerlo en su caso;
- b) Confirmar el acto impugnado;
- c) revocar el acto impugnado, total o parcialmente, según corresponda, en el caso de que la revocación sea parcial, ser precisa en el monto del crédito fiscal que se deja sin efectos y el que subsiste.

El plazo para cumplir la resolución emitida por la autoridad al resolver el Recurso de Revocación causa estado, y la misma ordena realizar un acto determinado o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el término para el ejercicio de las facultades de la autoridad.

Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución

La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal será el órgano competente para conocer de la interposición del Recurso de Oposición de Tercero.

Será optativo para el recurrente interponerlo como medio de defensa o recurrir directamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo anterior de conformidad a lo dispuesto por el artículo 547 del código Financiero.

El recurso de acuerdo al artículo 552 del Código Financiero, será procedente contra actos que:

1.- 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 oficina recaudadora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 48 de este Código, o

2.- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley. En este caso, la oposición no podrá hacerse valer sino en contra de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos cuya ejecución material sea imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes inembargables.

Si la violación se comete con posterioridad a dicho acto o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer en contra del acto que finque el remate o que autorice la venta fuera de subasta, dentro de los quince días siguientes. Al en que surta efectos la notificación de los mismos o, si éstos no le fueron notificados a partir de que tenga conocimiento de ellos.

En la oposición a que se refiere este artículo, no podrá discutirse la validez del acto en que se haya determinado el crédito fiscal. Tampoco en este recurso se podrá discutir, la validez de la notificación que determine créditos fiscales federales, y que de acuerdo con la coordinación fiscal corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal su cobro.

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

El plazo para interponer el recurso en comento, es de quince días, siguientes al en que surta efectos la notificación del acto, cuando se alegue que el procedimiento administrativo de ejecución, no se ajuste a la ley, en este caso la oposición se hará valer en contra de la primera convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, siendo el mismo órgano encargado de resolver el recurso, es decir, la procuraduría Fiscal del Distrito federal, quien se hará cargo del estudio del acto administrativo impugnado.

En cuanto a los requisitos formales serán los mismos que se utilizan al interponer el recurso de revocación.(artículo 548 fracción III Código Financiero).

Los documentos que se acompañaran a la presentación del Recurso serán: los que acrediten la personalidad del promovente, documento donde conste el acto impugnado, constancia de notificación del acto impugnado o declaración de protesta de decir verdad que no

recibió constancia del acto impugnado, las pruebas documentales que considere necesarias para desvirtuar el acto impugnado.(artículo 548 fracción II del Código Financiero).

Con relación a la improcedencia del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución serán cuando éste no sea presentado de acuerdo a lo establecido por el artículo 552 del código multicitado.

Ahora bien, en cuanto al sobreseimiento del recurso que se esta analizando de conformidad a lo dispuesto por el artículo 550 del Código en estudio, éste procederá cuando exista desistimiento expreso del recurrente; cuando durante la tramitación del mismo aparezca una causa de improcedencia; y, por muerte o extinción del recurrente durante su tramitación.

Por lo que se refiere a las pruebas admisibles, así como la valoración de las mismas, se encuentran reguladas en el artículo 555 del ordenamiento legal en estudio, y de igual forma es aplicable al Recurso de Revocación; por tanto la resolución que emita la autoridad será de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 555 fracción V.

Al igual que el recurso de revocación, en el recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, la autoridad deberá dictar y notificarla en un término que no exceda de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso.

Se configurará la negativa ficta, cuando transcurrido el plazo de cuatro meses no haya sido notificado al recurrente resolución alguna, lo anterior con base en lo dispuesto por el artículo 555 fracción III, párrafo segundo del Código Financiero.

Recurso de Oposición de Tercero

Será opcional por el particular interponer el Recurso de Oposición de Tercero ante la Procuraduría Fiscal o ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Procederá el recurso en los casos que prevé el artículo 553 del Código Financiero y serán:

- I.- Por quien no siendo la persona contra la que se dictó el mandato de ejecución, afirme ser propietario de los bienes embargados y,
- II.- Por quien afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales.

El plazo para interponerlo será dentro de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación y haciéndose valer en cualquier

momento, hasta antes de que se haya aplicado el importe del remate para cubrir el crédito fiscal. (Artículo 553 fracción II del Código Financiero).

Los documentos que se anexas al recurso en comento de conformidad a lo dispuesto por el artículo 548 fracción II, del Código Financiero, serán igual que los anteriores recursos estudiados, serán los mismos requisitos y documentos necesarios que se acompañen al escrito para acreditar la personalidad del promovente y el acto que se impugna.

Serán improcedente cuando no siendo el propietario de los bienes embargados afirme serlo y cuando no tenga un crédito mejor al fiscal.

Ahora hablaremos en cuanto al sobreseimiento, pruebas, términos y resolución.

En cuanto al sobreseimiento este Recurso será de igual forma que los otros recursos estudiados y de conformidad a lo dispuesto por el artículo 550 de la Ley en estudio (Recurso de Revocación y Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución). Éste se dará en igual forma que los otros recursos estudiados y de conformidad a lo dispuesto por el artículo 550, de la Ley en cita (recurso de revocación y recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución).

En cuanto a los medios de prueba serán admisibles todo tipo de pruebas. (de conformidad con el artículo 555 del multicitado Código Financiero).

La autoridad tienen un término de cuatro meses para dictar la resolución, el cual empieza a correr desde el momento de la presentación del recurso.

La negativa ficta se configurará, una vez transcurrido el plazo de cuatro meses que tiene la autoridad para dictar la resolución correspondiente. (de acuerdo al artículo 555 fracción III del Código Financiero).

CAPITULO IV

4.1. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO VÍA ALTERNA AL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Es importante señalar que alguno de los Recursos Administrativos estudiados en el capítulo anterior son obligatorios, y otros por el contrario son optativos, por tal motivo podremos acudir ante un órgano jurisdiccional a interponer un juicio los cuales serán el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según sea el caso, por tanto a continuación señalaremos algunas características de los mismos.

4.1.1. Tribunal Fiscal de la Federación.

Como antecedente tenemos que el Tribunal Fiscal de la Federación inició sus funciones como tal, el 1o de enero de 1935, siendo presidente de México el General Lázaro Cárdenas del Río. Está integrado por una Sala Superior y dieciocho Salas Regionales; las Salas Regionales se integran con tres Magistrados cada una, para sesionar será indispensable la presencia de los tres y para resolver bastará la mayoría de votos.

Los Magistrados son designados por el Presidente de la República, con la aprobación del senado o de la comisión permanente del Congreso de la Unión, para un período de 6 años, si transcurrido dicho plazo, son ratificados, serán inamovibles de su cargo, a excepción de cuando incurran en casos graves.

Actualmente existen 18 Salas, una Sala superior y 8 Salas regionales en el Distrito Federal y diez más son Salas Regionales Foráneas, lo anterior con base en lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Competencia de las Salas Regionales

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tendrán competencia para conocer las Salas Regionales las señaladas en el artículo 11 de la misma ley y que a continuación y a groso modo se mencionan: las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen cantidad líquida fijando una obligación fiscal; las que nieguen

devoluciones de ingresos indebidamente percibidos por el fisco; las que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales; que causen un agravio en materia fiscal; las que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que concedan a miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y a sus familiares; las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al ISSSTE, todas éstas como las más importantes de mencionar.

Queremos hacer mención que cuando el particular opta por interponer el Recurso Administrativo que contempla la Ley; siempre y cuando ésta lo permita, podrá interponer el Juicio de Nulidad pues aunque no es el tema principal de esta investigación, como referencia lo estudiaremos a efecto de tener un trabajo de investigación más completo.

Partes en los juicios ante el tribunal Fiscal

De acuerdo al artículo 198 del Código Fiscal, son partes en el juicio contencioso administrativo, los siguientes:

- I.- El demandante;
- II.- Los demandados tendrán ese carácter:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada;
 - b) El particular a quien la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa;
- III.- El titular de la Dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

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

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Cada escrito de demanda sólo podrá aparecer el demandante, salvo los casos en que se trate de la impugnación de resoluciones conexas

que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrá promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito designe de entre ellas mismas un representante común en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

Recordemos que en materia fiscal no es admisible la gestión de negocios, toda persona que promueva en representación de otra, sea física o moral lo tendrá que hacer mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas de los otorgantes y testigos ante notario público o ante el secretario del Tribunal Fiscal o por medio de poder notarial.

De la improcedencia de los juicios

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación nos señala que es improcedente el juicio ante el citado órgano jurisdiccional en los siguientes casos:

- I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante;
- II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal;
- III.- que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre y que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;
- IV.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de la leyes respectivas o juicios ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código;
- V.- Que sean materia de un recurso juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal;
- VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa;
- VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código;
- VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;

IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente;

X.- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación;

XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado;

XII.- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida;

XIII.- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la ley de Comercio Exterior y;

XIV.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

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

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio." (35)

Causas de sobreseimiento de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación nos enumera las causas de sobreseimiento que se pueden dar al interponerse una demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal, de las cuales citaremos a continuación:

"Artículo 203. Procede el sobreseimiento:

I. Por desistimiento del demandante;

II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;

(35) DELGADILLO MAÍZ, Luis Daniel. Código Fiscal de la Federación y su reglamento. Ediciones Delma. México 1997. Pp. 143 - 144.

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado, y

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo. El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial." (36)

Ahora bien recordemos que la demanda es el documento escrito por el cual el actor o el demandado inician la contienda ante el Tribunal Fiscal, por tal razón, la misma deberá ser presentada en forma escrita, directamente ante la oficialía de partes del Tribunal Fiscal de la Federación, dentro de los cuarenta y cinco días a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto a impugnar.

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, nos señala que la demanda podrá ser enviada por medio de correo certificado con acuse de recibo a la sala regional en turno, si es que el demandante se encuentra fuera de la jurisdicción de la sala; de igual forma, el artículo en comento señala que la autoridad tiene un término de cinco años siguientes a la fecha de la resolución emitida, para solicitar la modificación o nulidad de la misma, que favoreció al particular.

Los requisitos que debe contener la demanda

Se encuentran señalados en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, a saber son los siguientes:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

1.- Nombre, domicilio fiscal del demandante y en su caso clave del registro federal de contribuyentes y domicilio para oír y recibir notificaciones.- para este efecto, debe adjuntarse al escrito inicial de demanda, el documento con que se acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada. Lo anterior quiere decir que si el demandante, antes del juicio de nulidad, inició algún trámite o recurso administrativo en el que tuvo que acreditar su personalidad, basta que señale en su demanda de nulidad tal hecho y adjuntar copia simple del acuerdo emitido por la autoridad administradora o tramitadora del recurso administrativo, en su caso, en el que se reconoció la personalidad.-"

"2.- La resolución que se impugna.- Al igual que en los recursos administrativos, el demandante debe adjuntar a su escrito inicial de demanda, copia de la resolución impugnada y del acta de notificación, ---

(36) IBIDEM, p.144

en su caso. A falta de esta última, manifestará bajo protesta de decir verdad, que le fue notificada por correo certificado con acuse de recibo, en forma personal ante la autoridad emisora o que se trata de una negativa ficta o notificación por edictos, señalando la fecha de publicación y el órgano en donde se hizo el edicto.-"

"3.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado."

"4.- Los hechos que motiven la demanda."

"5.- Las pruebas que ofrezca. En este caso, el demandado debe adjuntar las pruebas documentales que ofrezca cuando éstas obren en su poder, y en caso contrario, la solicitud presentada ante la autoridad en cuyo poder se encuentre dichas pruebas, indicando en la demanda inicial de nulidad con toda precisión, la autoridad y el expediente en que obran las mismas y bajo protesta de decir verdad su imposibilidad de obtenerlas. Si se ofreciera la prueba pericial, deberá mencionarse el nombre y domicilio del perito y anexarse el cuestionario que deba desahogar el perito, debidamente firmado por el demandante."

"6.- La expresión de agravios que al demandante le cause la resolución y/o acto impugnado.- en este caso, el demandante debe fundar en derecho su pretensión y tanto los agravios, como los hechos, deben relacionarse debidamente con las pruebas que se ofrezcan.

En materia de agravios, el demandante debe tener clara la naturaleza del juicio de nulidad. . . ., por tanto, debe referirse a los hechos o actos de autoridad que lesionan sus intereses legítimos y por ello, la Sala Superior del Tribunal Fiscal, ha establecido el criterio de que son inoperantes los conceptos de nulidad si sólo atacan la resolución o el acto combatido en el recurso administrativo."

"7.- El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III, y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, V y VI, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Se presume que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal, salvo que la autoridad demuestre lo contrario. El domicilio fiscal servirá para recibir notificaciones cuando no se señale uno convencional diferente."(37)

Documentos que se deben adjuntar a la demanda

El artículo 209 del Código Fiscal, nos señala cuáles son los documentos que debemos anexar a la demanda, y el cual a continuación se transcribe:

"Artículo 209. El demandante deberá adjuntar a su instancia:

I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso, para el particular demandado;

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documentos con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio;

III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad;

IV. Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo;

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante;

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe de ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232;

VII. Las pruebas documentales que ofrezca. . .

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentre a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto, deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que puedan tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días ----

(37) J. KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Themis, S.A. de C.V. México 1994. Pp. 238 - 240

antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI, y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas."(38)

Trámite de la demanda

Una vez presentada la demanda ante la oficialía de partes del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto el sello y la ficha de recepción, se registra para tener un control de la misma; una vez efectuado esto, la envían a la Sala Superior y ahí los magistrados se encargan de numerarla y turnarla a las diferentes Salas metropolitanas, según corresponda.

Numerada y foliada la demanda, se envía al archivo de la Sala correspondiente, en donde el archivista adscrito a dicha, le elabora una tarjeta de control del nuevo expediente, hace la carátula del expediente e integra los escritos, documentos, constancias y demás documentos presentados con el escrito inicial, cosiéndonlos y foliándolos (enumera).

Integrado el expediente, lo turna al Magistrado Instructor para que sea acordado por su Secretario de Acuerdos, el cual puede acordar: La admisión de la demanda, requerir al actor que subsane deficiencias, la deseche por ser improcedente, la remita a otra sala del Tribunal, por ser incompetente por razón de territorio.

Si la demanda fue admitida correctamente, se emplaza a la demandada, la que deberá producir su contestación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

(38) DELGADILLO MAÍZ, Luis Daniel. Código Fiscal de la Federación y su reglamento. Ed. Delma . México, 1997. Pp. 147 - 148.

Requisitos de la contestación a la demanda

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, el demandado en su contestación de demanda y ampliación de la misma expresará lo siguiente:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda;

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso;

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre, la ineficacia de los conceptos de impugnación; y

V. Las pruebas que ofrezcan.

En los casos de ofrecer pruebas periciales o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalar domicilio de peritos y testigos, si no se señalan, se tendrán por no ofrecidas dichas probanzas.

El demandado debe referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento como pueden ser la improcedencia, extemporaneidad, incompetencia por razón de territorio o materia de la demanda; en cuanto a los hechos, afirmarlos, negarlos, indicar los que ignora por no ser hechos propios o señalar como ocurrieron; argumentos de defensa; pruebas, señalar nombre y domicilio del coadyuvante; anexar copias de la contestación, cuestionario y ampliación de pruebas de su parte.

Documentos que se anexan a la contestación

En términos de lo dispuesto por el artículo 214 de la Ley en estudio, el demandado deberá acompañar a su escrito de contestación los siguientes documentos:

" 1 . Una copia de la contestación de la demanda y de los documentos que acompaña para el demandante, para el tercero interesado señalado en la demanda o para el tercero coadyuvante, en su caso.

2. El documento que acredite la representación del promovente cuando el demandado es un particular y no se gestiona en nombre propio.

3. El cuestionario que debe desahogar el perito, firmado por el demandado.

4. Las pruebas documentales ofrecidas." (39)

En relación a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se encuentran previstos en los artículos 217 del Código Fiscal de la Federación, y los cuales son:

- I. La incompetencia en razón del territorio;
- II. El de acumulación de autos;
- III. El de nulidad de notificaciones;
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y
- V. La recusación por causa de impedimento

A continuación señalaremos cuando serán procedentes:

El incidente de incompetencia, procederá cuando la demanda se interponga ante una Sala Regional distinta a la que le corresponda, de la adscripción donde se hubiese dictado el acto o ejecutado el mismo. Cuando se interponga el Incidente de Incompetencia por territorio, ante una sala, ésta podrá declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la sala que considere competente, la cual resolverá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta la competencia.

El incidente de acumulación de autos, será procedente cuando las partes sean las mismas y se invoquen los mismos agravios, o siendo diferentes las partes, se indiquen distintos agravios, el acto administrativo sea el mismo o sea antecedente o consecuencia de otro acto; es importante señalar que la acumulación se tramita ante el magistrado que conoce del asunto, el cual formulará su proyecto dentro del término de diez días, el cual será puesto a consideración del pleno de la sala, quienes resolverán lo que a su derecho corresponda.

El incidente de nulidad de notificación, será promovido por aquella parte que considere que no fue efectuada la notificación conforme a derecho, la cual se interpondrá dentro del término de cinco días, contestando la contraparte en el mismo término, y ambas partes deberán ofrecer pruebas en el incidente de notificación, si se declara procedente el incidente se repondrán las actuaciones, si no, se continuará con el procedimiento.

(39) RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Ed. Harla. México 1994. p. 274.

El incidente de interrupción por muerte o disolución. En este caso, procederá cuando el instructor tenga conocimiento de alguna de las dos hipótesis anteriores mediante escrito que promueva la parte que indirectamente le depare perjuicio la resolución que se pueda dictar, teniendo como consecuencia la suspensión del procedimiento por un año, si en dicho plazo no comparece alguna persona que acredite su calidad de albacea o representante legal, continuará en todas sus faces procesales el juicio.

Incidente de recusación, se podrá recusar a los magistrados o peritos del Tribunal, cuando se este presente de algún caso de impedimento a que hace referencia el artículo 204 de este Código (exista un interés personal, sean parientes consanguíneos, afines o civiles de algunas de las partes, han sido patronos o apoderados del mismo negocio, etc.) Se presentará ante la sala que conoce del asunto, ésta al recibirlo tiene un término de cinco días para que remita el presidente de la sala al presidente del Tribunal con un informe; recibido este, se someterá al pleno del Tribunal quien será el encargado de resolver lo conducente.

Las pruebas en el juicio de nulidad

Como regla general son admisibles todas las pruebas, a excepción de la confesional y la petición de informes, salvo que se trate de informes de la autoridad relacionados con los hechos. Cabe señalar que las pruebas son presentadas con el escrito de demanda, ampliación, contestación y/o ampliación de contestación. Las pruebas supervenientes podrán ser presentadas antes de dictar resolución, pero se admitirán con vista a la contraria por un término de cinco días.

La prueba pericial procederá, cuando de la constancia de autos exista duda sobre algo, y a petición de alguna de las partes, requiriendo el magistrado instructor a las partes, presenten a sus peritos a protestar el cargo dentro de un término de diez días, protestado el cargo, tendrá quince días el perito para rendir su dictamen debidamente ratificado; si dentro del lapso de quince días se cambia de perito se observarán los mismos pasos que se hicieron con el primero.

Para el caso de que exista discrepancia entre los dos dictámenes, podrá designarse otro perito al que se le denominará tercero en discordia, debiendo rendir su dictamen y sus honorarios cubrirlos las partes en forma un cincuenta por ciento cada uno.

Cabe hacer mención que la prueba testimonial, primeramente deberá ofrecerse en el escrito de demanda o ampliación, contestación y/o ampliación de contestación de la misma, las partes deberán presentar sus testigos, salvo que manifiesten el impedimento que tiene para presentarlos y a juicio de el magistrado, si lo considera necesario, los mandará citar para que comparezcan a rendir su testimonio el día y hora señalado; la prueba se desahogará interrogando a cada testigo por separado, haciéndole las partes preguntas directas sobre los hechos, así como la contraparte podrá repreguntar, teniendo el magistrado instructor la facultad de poder interrogar también a los testigos, se levantará un acta circunstanciada del desahogo de la prueba. Las autoridades que se les solicite rindan su testimonio lo harán en forma escrita.

La valoración de las pruebas consistirá: en que los hechos confesados expresamente no necesitan ser probados, los hechos afirmados por autoridad en documentos no necesitan ser probados; las presuncionales que no admitan prueba en contrario; la prueba testimonial y pericial quedará al arbitrio de la sala. El objeto de la prueba son los hechos dudosos o controvertidos, por lo que el fin de la prueba es formar convicción al juzgador respecto a la existencia y circunstancias del hecho a probar.

Cierre de instrucción

El cierre de la instrucción, se dará cuando ya no existan pruebas pendientes por desahogar, de los cuales transcurrirán diez días para que el Magistrado Instructor, notifique por lista que tienen las partes cinco días para que ofrezcan sus alegatos, pasado ese término con la presentación de los alegatos de las partes o sin ellos, se pasarán los autos para elaborar el proyecto de sentencia.

Los alegatos son los razonamientos o argumentos hechos <notar al Magistrado Instructor para que sean tomados en cuenta al dictar la sentencia. Los alegatos son una oportunidad para insistir en la procedencia de la acción intentada y su respectiva pretensión, así como oportunidad de desvirtuar las defensas vertidas por la demandada.

La Sentencia

La sentencia deberá ser pronunciada por unanimidad de votos, dentro de los sesenta días siguientes al cierre de la instrucción, en el juicio. El Magistrado Instructor formular su proyecto de resolución dentro del término de cuarenta y cinco días siguientes al cierre.

Si el proyecto del magistrado es aprobado por los otros dos, se firmará y quedará como sentencia, en caso de que uno de los tres, este en desacuerdo, formular su voto en contra, señalando dentro de un término de diez días su posición ante el fallo. Al emitirse la resolución, deberá examinarse todos los puntos controvertidos, la valoración de las pruebas aportadas por las partes, ser congruente entre lo que se pide y lo que se condena. Referente a lo anterior, el maestro Dionisio J. Kaye, señala:

" Tradicionalmente, las sentencias se integran por los resultandos, los considerandos y los puntos resolutiveos. En los resultandos, el juzgador presenta en forma resumida, la fijación de la litis, esto es, de la controversia; en los considerandos, el juzgador analizará todos y cada uno de los puntos de derecho relacionados con los hechos motivo de la litis y, por lo mismo, el juzgador dará las razones y fundamentos legales que estime procedentes, citando las leyes o doctrinas aplicables, estimando el valor de las pruebas para que en los puntos resolutiveos, pronuncie el fallo correspondiente." (40)

Es importante señalar que cuando una sentencia es contradictoria, ambigua u oscura, procederá la aclaración de la misma, la cual se promoverá por una sola vez dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, señalando la parte de la sentencia cuya parte se solicita se aclare, la cual se interpondrá ante la sala que dictó la citada sentencia, y se resolverá en un plazo de cinco días en la cual no podrá variar la substanciación de la sentencia; contra la aclaración de la sentencia o existe recurso alguno, al interponerse la aclaración, suspende el término para impugnarla. Cabe destacar que la aclaración formara parte de la sentencia que se dictó.

Recursos procesales en el juicio de nulidad

Por no ser el tema principal de la presente investigación los recursos procesales, únicamente haremos una breve referencia de ellos, sin profundizar su estudio.

a) El recurso de reclamación.- Procede contra las resoluciones de los magistrados que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, y sus respectivas ampliaciones; respecto a la admisión o desechamiento de pruebas; las que nieguen o decreten sobreseimientos; admitan o nieguen la intervención de un tercero.

[40] J. KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Themis, S.A. de C.V., México 1994. p. 249.

El Recurso de Reclamación se interpondrá ante la misma Sala Regional que conoce del asunto dentro del término de quince días siguientes a la notificación del acto, con la interposición del recurso, se correrá traslado a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga dentro del término de quince días; una vez que contesten o no el recurso se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días lo que en derecho proceda.

b) El Recurso de revisión, procede contra resoluciones de la sala que decreten o nieguen sobreseimiento y en contra de las sentencias definitivas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interponer el Recurso de Revisión cuando afecte el interés fiscal de la federación y cuando a juicio de ésta tenga importancia.

c) El Recurso de Queja. Este Recurso procederá cuando no se cumpla con la sentencia que haya causado estado. Se interpondrá una sola vez ante el Magistrado Instructor en forma escrita, dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto, cabe señalar que podrá suspenderse el procedimiento administrativo de ejecución cuando el mismo sea solicitado.

d) La apelación fue derogada por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1996.

4.1.2. Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus resoluciones. Fue creado el día 17 de Julio de 1971, siendo Presidente de la República Mexicana el Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

Como historia señalaremos que la primer Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, la cual fue abrogada por la Ley del Tribunal Contencioso administrativo publicada el día 19 de diciembre de 1995.

Su Integración.

El Tribunal en estudio, se encuentra integrado por un Presidente del Tribunal que también será de la Sala Superior. Una sala Superior compuesta por cinco magistrados; tres Salas Ordinarias integradas por tres magistrados cada una. En el supuesto de que existiera exceso de trabajo, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres magistrados cada una, determinarán el lugar donde han de establecer las Salas Ordinarias y las Sala Auxiliares, oficialía de partes, defensoría y asesoría jurídica, compilación y difusión y una secretaría general de acuerdos.

Asuntos que conocen las salas del Tribunal

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal nos señala en doce fracciones cuales serán los casos en que debe conocer, nosotros nos concretaremos diciendo que este órgano Jurisdiccional conocerá de actos de molestia emitidos por autoridades del Departamento del Distrito Federal que lesionan la esfera jurídica del particular.

Incompetencia del Tribunal Contencioso Administrativo

El Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., no tendrá competencia para conocer de los siguientes juicios:

a) Respecto a los actos de naturaleza civil:

b) Actos de Arbitraje:

c) Conocer de la nulidad del programa de desarrollo urbano del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 21 fracción, de la ley de la materia.

Partes en juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del D. F.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 33 de la ley en estudio, serán partes en el procedimiento las siguientes:

I.- El actor, quien será la persona que al presentar la demanda, hará que el Tribunal emita una resolución en el juicio que inicia.

II.- El demandado, tendrá ese carácter.

a) El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal, que

en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;

b) Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las delegaciones políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución administrativo impugnado;

c) Las autoridades administrativas del D. F., tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;

d) El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

e) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 23 fracción IX, de esta ley; y

f) Las autoridades de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada del Distrito Federal.

En tal orden de ideas y a efecto de sintetizar, la parte demandada podrá ser persona física o moral, así como cualquier autoridad administrativa que se encuentre en funciones dentro del D. F.

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante.

En este caso, será tercero perjudicado, aquella persona física o moral que se pudiere ver afectado por la tramitación de un juicio ante el Tribunal Contencioso, siendo diversa al actor y el demandado.

Requisitos de la demanda

En cuanto a la demanda, ésta debería presentarse por escrito y dirigida al tribunal, conteniendo los siguientes datos:

A) Nombre y domicilio del actor y en su caso, de quien promueva en su nombre;

B) Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;

C) La autoridad o autoridades y/o parte demandada;

D) El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;

E) La pretensión que se deduce;

F) La fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;

G) La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;

H) La firma del actor, si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y

I) Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

Dentro del término de veinticuatro horas de haber sido presentada la demanda ante la Oficialía de Partes, el presidente del tribunal la turnará a la sala que corresponda, de acuerdo al turno correspondiente.

Pasado el expediente a la sala que le fue asignada, se turnará al magistrado (presidente de la sala), quien al recibirlo, podrá dictar un auto en el cual dirá si lo admite o no, siempre y cuando reúna los requisitos preestablecidos en el artículo 50 de la ley de la materia.

En caso de que exista alguna irregularidad, el presidente de la sala, podrá prevenir al demandante para que la regularice dentro del término de cinco días. De acuerdo al artículo 54 de la ley del contencioso del D. F., el presidente de la sala podrá desechar la demanda en los siguientes casos:

1.- Al checar la demanda, y constatar que el acto impugnado fue dictado de acuerdo a la jurisprudencia de la corte, es decir, que está apegada a derecho, la desechará por improcedente.

2.- Cuando al checarla, encuentre una causal de improcedencia a las que se refiere el artículo 72 de la ley del contencioso del D.F.

3.- Cuando después de prevenir al demandante, éste último no subsane la irregularidad dentro del término señalado.

En el caso de ser admitida la demanda, el presidente de la sala ordenará emplazar a la demandada y en su caso al tercero perjudicado, quienes contestarán la demanda dentro del término de quince días, contados a partir del día siguiente en que hayan sido emplazados; contando el término en forma individual para cada uno. en el auto que admita la demanda se señalará el día y hora para la audiencia del juicio, dentro de un término que no excederá de un plazo de veinte días.

La parte demandada y el tercero perjudicado al dar contestación a la demanda, deberían de referirse a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citando los fundamentos de derecho que sean aplicables al caso concreto, además de ofrecer las pruebas que consideren pertinentes. Ambas parte (demandado y tercero perjudicado), podrá señalar causas de sobreseimiento en caso de existir.

Las pruebas

Recordemos que las pruebas se ofrecen al momento de presentar el escrito de demanda y al momento de dar contestación a la misma. Las pruebas admitidas por el tribunal serán todas aquellas que no sean contrarias a la moral y al derecho.

La recepción y desahogo de pruebas se hará en la misma audiencia. La prueba testimonial se ofrecerá en el escrito de demanda o contestación, debiendo señalar su nombre y domicilio de los testigos, manifestando si serán presentados por el oferente o no, y en caso de existir impedimento para su presentación, lo deberá de manifestar bajo protesta de decir verdad, solicitando sean citados por el magistrado instructor, ya que de no hacerlo así, le será aplicada una multa de quince días de salario mínimo general vigente en el D.F., en caso de que no presente a sus testigos.

Para el caso, de que en la prueba testimonial no se señale el domicilio correcto de cada uno de los testigos, y sea necesario notificarle la fecha de audiencia, y se compruebe que éste es incorrecto, el oferente de la prueba se hará acreedor a una multa de quince días de salario mínimo general vigente en el D.F., de igual forma si se ofrece dicha prueba con el propósito de retardar el juicio.

Respecto a la prueba pericial, al ofrecerse deberá anexarse el o los cuestionarios que deberá contestar el perito, para dislumbrar o definir la controversia y comprobar así la pretensión; el desahogo de dicha prueba estará a cargo de un perito en la materia en la que versa la litis, debiendo estar el perito debidamente registrado y autorizado por medio de una lista que formulan anualmente los colegios.

Rendido el dictamen de cada uno de los peritos designados por las partes, y siendo opuestos cada uno de ellos, se designará un nuevo perito denominado, perito tercero en discordia, a quien las partes podrán formularle más preguntas, de igual forma, si el magistrado instructor considera necesario, podrá preguntar al perito tercero en discordia lo que estime pertinente. Los honorarios del perito tercero, serán pagados por ambas partes.

Desahogadas en su totalidad las pruebas ofrecidas por ambas partes, y no existiendo alguna prueba pendiente por desahogar, las partes pasarán a la fase de alegatos, alegando lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, el magistrado instructor dictará la resolución

correspondiente en ese acto, o se reservará el derecho para dictarla en un término no mayor de diez días.

S e n t e n c i a

Las sentencias deberán ser aprobadas por mayoría de votos de los magistrados, sin requerir de formulismo alguno para ser pronunciada, pero deberán de contener los requisitos contenidos en el artículo 80 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y a saber son los siguientes:

I . La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que hayan ofrecidas y desahogadas; haciendo prueba plena la documental pública y la inspección judicial.

II . Los fundamentos de derecho en que se basa la sala para dictar su resolución.

III. Los puntos resolutivos en la cual se señalaron la validez o nulidad de los actos.

IV. término en que deberá cumplimentarse la sentencia; no excediendo éste de veinticinco días.

R e c u r s o s

Los recursos que contempla la Ley de este órgano Colegiado son:

Recurso de reclamación.- El cual Procederá contra las providencias o acuerdos de trámite que dicte el Presidente del Tribunal, el presidente de la Sala o los magistrados instructores. En el citado Recurso se promoverá en forma escrita expresando los agravios causados, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto, con la interposición del Recurso, sedará vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga, una vez desahogada la vista o no por el término de tres días, se pasarán los autos a la vista de la Sala para que formule su resolución, la cual se notificará a las partes.

Recurso de apelación.- Se podrá hacer valer en contra de las resoluciones de la sala que decreten, nieguen sobreseimientos, resuelvan el juicio o las cuestiones planteadas de fondo, las que pongan fin al procedimiento. El presente Recurso se presentará en forma escrita, dirigido a la Sala Superior, la cual conocerá y substanciará el referido recurso, el cual lo podrá hacer valer dentro de los diez días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto. Con la presentación del Recurso de Apelación se mandará dar vista a las partes por el término de

cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en que se les haya notificado a las partes. Una vez concluido dicho término contestada o no la vista por las partes, el Magistrado Ponente de la Sala Superior formulará su proyecto dentro del término de quince días y notificará a las partes.

Contra las resoluciones de la apelación, procederá el RECURSO DE REVISIÓN el cual será interpuesto ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. El cual sólo lo podrá hacer valer la autoridad que actúe en el procedimiento mediante escrito dirigido al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, dentro del término de 15 días contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución en el cual expresarán los Conceptos de Violación ocasionados.

La Queja.- Procederá cuando se de el incumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal contencioso Administrativo del Distrito Federal, en perjuicio del particular, con la pretensión de la Queja, se dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho corresponda dentro del término de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

En caso de contestar la autoridad lo que a su derecho convenga, la Sala resolverá si ha dado cumplimiento la citada Autoridad, en caso contrario de nueva cuenta requerirá a la autoridad que cumpla con la Resolución dentro del término de cinco días amonestándola y previniéndola que en caso de no cumplir con la referida resolución, se le impondrá una multa de 50 a 180 días de Salario Mínimo Diario general vigente en el Distrito Federal. En caso de persistir la autoridad en no cumplir con la resolución, solicitará al Gobernador del Distrito Federal su intervención para que obligue al funcionario a cumplimentar la resolución en un plazo no mayor de cinco días, sin perjuicio de aplicar la multa económica cuantas veces sea necesaria.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El estudio realizado, nos demostró que para la existencia de la figura jurídica del *Recurso Administrativo*, es necesario que exista un acto emanado por autoridad administrativa, la cual deberá afectar directamente la esfera del gobernado, y éste a su vez deberá estar legitimado para hacer valer dicho medio de defensa, siempre y cuando el mismo se encuentre previsto en la ley que fundamenta al acto administrativo.

SEGUNDA: El *Recurso Administrativo* es, entonces, un medio de defensa que la ley administrativa prevé, en cumplimiento de la garantía de audiencia, y el cual sirve para resolver la controversia que pudiera suscitarse entre el gobernado y la autoridad administrativa, en aplicación del referido ordenamiento. De dicho medio de defensa conocerá un órgano administrativo, quien emitirá una resolución la cual deberá modificar, que confirmarse o revocarse según el sentido del acto administrativo que se ataca.

TERCERA: Es importante señalar que el *Recurso Administrativo* encuentra su fundamento en los artículos 14 y 16 Constitucionales, que consagran las garantías de audiencia, de legalidad y de debido proceso, lo cual quiere decir que el medio de defensa en estudio es una figura jurídica apegada a nuestra Carta Magna, observándose que dentro de los mismos no aparece expresamente, la posibilidad para que el gobernado pueda interponer un *Recurso Administrativo*, y que además se tenga, por regla general, que sea la misma autoridad administrativa que emitió el acto o su superior jerárquico a quien le corresponda resolverlo, siendo la ley administrativa respectiva, la que indica el órgano que se encargará del análisis y resolución del *Recurso Administrativo* que sea presentado.

CUARTA: La importancia del estudio del *Recurso Administrativo* estriba, en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante un órgano jurisdiccional, si en el mismo ordenamiento existe previsto ese medio de defensa (Ejemplo: *Recurso de Revisión de la Ley Federal de Protección al Consumidor*), por lo que deberá de agotarse antes, es decir, deberá de presentarse el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad administrativa que haya emitido el acto por el que se inconforma, y una vez dictada su resolución, entonces si se estará en aptitud de acudir ante el Órgano Jurisdiccional que corresponda, para continuar con las diferentes etapas del procedimiento contencioso. Si el *Recurso Administrativo* que se intente, se hace debidamente razonado y fundamentado, la consecuencia necesaria será que la autoridad administrativa revoque o modifique el acto administrativo, dado de que la mayoría de las veces la autoridad emite actos, sin cumplir con el principio de legalidad, ésto es, no funda ni motiva sus actos, causando con ello perjuicios a los gobernados.

QUINTA: Del análisis realizados a los diversos *Recursos Administrativos*, previstos en las leyes administrativas mencionadas, nos dimos cuenta que si bien

es cierto, que aquéllos se encuentran al alcance de los particulares para impugnar los actos que consideren ilegales, emitidos por la autoridad administrativa, deberán asesorarse para tal efecto, dado de que la Ley que los prevé, señala una serie de requisitos que los mismos deben contener, así como: cuales son los documentos que deberán anexarse a la presentación del multicitado Recurso, y por último, se requieren conocimientos jurídicos para vertir los agravios que causan el acto que por ese medio combate, pues de lo contrario, dichos argumentos se harían en una forma muy somera, señalando simplemente apreciaciones subjetivas, sin mencionar concretamente los motivos y razones por las cuales considera que el Acto Administrativo no se encuentra emitido conforme a derecho, ni que parte del mismo se puede considerar como un acto arbitrario.

SEXTA: Consideramos que el Recurso Administrativo no constituye un verdadero proceso jurisdiccional, toda vez que no existe la autoridad que resuelva la controversia, como sucede en los Órganos Jurisdiccionales, en donde específicamente existe una autoridad encargada de dirimir la controversia; en el caso concreto de las impugnaciones que se suscitan en la esfera administrativa, y que se inicia con la presentación del Recurso Administrativo, sólo existe por un lado, la autoridad que emitió el acto de molestia, y por el otro el particular que se inconforma; quedando dentro de la primera la autoridad que resolverá el medio de defensa hecho valer, pudiendo ser ella misma, su superior jerárquico u otro órgano designado para tal efecto, pero que pertenezca al mismo ente administrativo; lo que nos lleva a concluir que en muchas de las ocasiones la autoridad sólo se concreta a confirmar sus propios actos, haciéndonos pensar que con eso se desvirtúa el verdadero propósito de la creación de los Recursos Administrativos.

SÉPTIMA: El Recurso Administrativo es el primer medio de defensa para el particular, para el caso de que la autoridad viole su esfera jurídica, por lo que viene a ser el arma jurídica que utilizan los gobernados, en primera instancia, en contra de los actos ilegales y arbitrarios que emita la autoridad administrativa.

OCTAVA: Es importante resaltar que los diversos recursos estudiados en el presenta trabajo tienen especificado término en que han de resolverse un Recurso Administrativo presentado ante el órgano administrativo, y que en el supuesto de que si se llegan a tardar más tiempo del legal, ésto es, tres meses, en emitir la resolución, entraría la figura jurídica denominada **negativa ficta**, la cual presume que el acto ha sido confirmado, por tal motivo, una vez transcurrido dicho término, se podrá acudir ante el Órgano Jurisdiccional a solicitar la nulidad de la confirmación de la resolución combatida.

NOVENA: También es importante resaltar que en diversos Recursos Administrativos como lo son el Recurso de Revisión que contiene la Ley Federal de Protección al Consumidor, como el de reconsideración en la Ley Federal de Competencia Económica, que señalan que los mismos podrán interponerse para

combatir los actos de la autoridad, no podemos señalar de que se trata de una verdadera opción para el particular, por no ser la palabra "**podrá**", una alternativa para el gobernando de poder elegir en presentar el Recurso respectivo o acudir directamente ante un Órgano Jurisdiccional, según se ha establecido en diversos criterios de nuestro máximo Tribunal, como la siguiente tesis jurisprudencia que señala "**RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO SON OBLIGATORIOS**" los citados medios de defensa devienen obligatorios, por lo que deben de agotarse previamente para poder acudir posteriormente ante un Órgano Jurisdiccional.

DÉCIMA: La importancia de que existan Recursos Administrativos en las diferentes leyes administrativas, y su exacta aplicación tanto en la interposición como en su resolución, generará que las autoridades, al emitir sus actos lo hagan respetando las garantías del gobernado, esto es, los fundamenten y motiven, ocasionando con ello, que para el particular no sea una pérdida de tiempo el presentar su Recurso Administrativo y que con ello se viole su esfera Jurídica.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

OBRAS:

- AGUILAR Y CABALLERO, ROBERTO: Elementos de Legislación Fiscal Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1969.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, GONZALO: Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.
- BEJARANO SÁNCHEZ, MANUEL. Obligaciones Civiles. Editorial Harla. México 1994.
- BERLIRI, ANTONIO. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO. Editorial Tecnos. Madrid 1990.
- CARRASCO IRIARTE, HUGO. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Editorial Themis, S.A. DE C.V. México 1996.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Defensa Jurídica. Editorial Porrúa, S.A. México 1968.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS. Derecho Administrativo. Editorial porrúa S.A. México, 1989.
- DE LA GARZA, SERGIO. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO. Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa, S.A. DE C.V.. México 1996.
- ESCOLA, HÉCTOR JORGE. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Despalma. Buenos Aires 1967.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.
- FRANCISCO SODI, CARLOS. Procedimientos Penales mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México 1992.
- GARZA J. SERVANDO. Estudios Penales. Editorial Artes Gráficas. México 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. El Procedimiento Administrativo. Publicaciones Abella, Madrid 1964.

GORDILLO A, AGUSTÍN. Procedimientos y Recursos Administrativos, Editor Jorge Alvarez. Buenos Aires 1990.

J. KAYE, DIONISIO. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis, S.A. DE C.V. México 1994.

MARGAIN MANATOU, EMILIO. El Recurso Administrativo en México. Editorial Porrúa, S.A. México 1995.

RODRÍGUEZ LOBATO, RAÚL. Derecho Fiscal. Editorial Harla. México 1986.

SERRA ROJAS. ANDRÉS. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México 1991.

VALLARTA, IGNACIO L. Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad Económica Coactiva. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987.

LEGISLACIONES.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Ediciones Delma. Abril de 1997.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA
TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.
Editorial SISTA, S.A. DE C.V., México 1997.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU REGLAMENTO.
Ediciones Delma. México 1997.

CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.
Ediciones Fiscales ISEF, S.A.. México 1997.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
Ediciones Delma, S.A. México 1997.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.
Editorial Sistema de Información Contable y Administrativas
Computarizados, S.A. de C.V. México 1996.

REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD
Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 1997.

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.
legislación del Tribunal Fiscal de la federación tomo 5. agosto de 1996.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
Editorial Alco. Enero 1995.

LEY DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
Ediciones Andrade, S.A. de C.V. Febrero de 1997.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
Ediciones Andrade, S.A. de C.V. febrero de 1997.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.
Legislación del Tribunal Fiscal de la Federación Tomo 3, agosto de 1996.

LEY DEL INSTITUTO DEL FOMENTO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1997.

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACIÓN
DEL INSTITUTO DEL FOMENTO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1997.

JURISPRUDENCIA.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (Sexta a Octava Época). año
1980, 1981.

REVISTAS.

REVISTAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. (Noviembre de 1983 a
Agosto de 1984).