

881509<sup>10</sup>  
2g.



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO

PLANTEL LOMAS VERDES

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

## ANALISIS JURIDICO Y FINALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL FEDERAL

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**ARACELI SANCHEZ RESENDIZ**

DIRECTOR DE LA TESIS: JUAN ARTURO GALARZA  
REVISOR DE LA TESIS: JUAN FERNANDO MARTINEZ DE LA VEGA

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

272453



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.

## Gracias señor “DIOS”

Por brindarme la oportunidad de vivir y la capacidad de elegir. Por que nos diste el ejemplo de Humildad y esperanza, tratare no de semejarme a ti ni intentaré si quiera parecerme a Ti Pero tratare de ser una mujer de bien durante mí vida, al igual Tratare ser un digna licenciado en derecho para poder Proteger al que lo necesite, ayudar al que lo requiera dar la razón al que la tenga luchar por la Justicia y velar por una vida digna y una patria mejor.

Gracias por que como te llamen o invoquen siempre seguirás siendo “DIOS”.

A MI MADRE

HERMILITA.

Gracias te doy a Ti gran madre por tu cariño y tu incansable esfuerzo por que compartiste momentos gratos desde que yo era niña que aun conservo en mis mejores recuerdos que con tu firmeza , carácter y decisión supiste de manera positiva educarme y ala ves transmitirme los deseos de superación.

Porque sin tu apoyo interminable y la valiosa labor de madre no hubiera sido posible el logro de esta realización con infinito amor y profunda admiración tu hija ARA.

¡ Que Dios la bendiga y la deje con nosotros toda la vida !

## **EN MEMORIA DE MI PADRE:**

### **GERVITA**

A ti Padre en donde quiera que te encuentres recibe mi cariño y mi infinito agradecimiento. Por que tu motivaste en mi, el camino de la abogacía, aquel día que en mi mente pequeña que solo “Dios” lo podía resolver. He concluido pidiendo a “Dios” y a ti con tus bendiciones me permitan ser buena madre, buena esposa y buena profesionista y llevar al camino recto de la abogacía.

¡Qué Dios lo tenga en su Santo Reino;

## **A MIS ADORADOS HIJOS**

### **ZULEMA Y JEAN**

Por esa gran sonrisa y travesuras convertidas en la fuente de mi inspiración constante, por formar todo un complemento en mi vida.

Los quiero.

Pollitos.- Que mi esfuerzo sirva de estímulo en su vida para obtener las metas deseadas.

¡Que Dios los bendiga en cada etapa de su vida ;

## **A MI ESPOSO**

Por ser tu el complemento en mi vida por el amor, felicidad y respeto

Que me has dado por que gracias a tus conocimientos y apoyo

Incondicional se hizo posible la realización de este trabajo.

¡Rezando a Dios nos permita estar unidos para Siempre!

### **Hermanitos:**

Ceci, Betito, Lucha, Raquelita, Hectorcito, Teba, Tela, Gushi, Poncho, Sefito, Yoli y la más pequeña de mis hermanitas,, Noecito el más pequeño de mis hermanitos, Echale ganas hijo eres un joven muy admirable e inteligente, Ernes hermanita muchas gracias.

A los cuales debo a cada uno de ellos el aliento en los momentos difíciles, enseñanzas de cariño unión respeto y dedicación, dedicando la presente como logro de toda la familia Sánchez Reséndiz de la que formamos parte.

¡Que Dios nos Permita permanecer unidos Siempre!

### **SOBRINAS Y SOBRINOS**

Por su gran sonrisa por que de alguna manera participaron con un granito de arena para el logro de esta superación esperando que este esfuerzo sirva de aliento en su formación profesional.

AL LIC. JUAN ARTURO GALARZA Y DISTINGUIDA SEÑORA

Le doy mis más sinceros agradecimientos por su colaboración incondicional para la realización de esta tesis.

AL LIC. JUAN FERNANDO MARTINEZ DE LA VEGA Y DISTINGUIDA SEÑORA.

Que Gracias a sus conocimientos y gran experiencia hizo posible la realización de esta Tesis.

A TODOS MIS PROFESORES.

Por sus enseñanzas y sabios consejos.

**AL DISTINGUIDO JURADO.**

**A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**



## INDICE.

	PÁG.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO I ANTECEDENTES</b> .....	<b>1</b>
1.1 NOCIONES PRELIMINARES .....	18
<b>CAPÍTULO II LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>25</b>
2 EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL .....	25
2. CONCEPTO DOCTRINAL .....	34
3. SU NATURALEZA JURÍDICA .....	41
4 SUS ELEMENTOS .....	49
<b>CAPÍTULO III PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</b> .....	<b>61</b>
3.1. CONCEPTO .....	61
3.2. LA RELACIÓN TRIBUTARIA .....	63
3.3. EL OBJETO DEL TRIBUTO .....	65
3.4. FUENTE DEL TRIBUTO .....	66
3.5. EL HECHO IMPONIBLE .....	67
3.6. EL HECHO GENERADOR .....	69
3.7. EL NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN FISCAL .....	70
3.8. LA DETERMINACIÓN FISCAL .....	72
3.9. EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN FISCAL .....	74
3.10. EL CRÉDITO FISCAL .....	75

3.11. SUJETOS DE LA RELACION JURIDICO-TRIBUTARIA .....	76
3.11.1 EL SUJETO ACTIVO .....	77
3.11.2 EL SUJETO PASIVO .....	79
3.11.3 EL RESPONSABLE TRIBUTARIO .....	80

#### **CAPITULO IV EL RECURSO DE REVOCACION**

4.1 CONCEPTOS .....	88
4.2 ACTOS IMPUGNADOS . . . . .	89
4.3. PLAZO PARA LA INTERPOSICION .....	93
4.4. REQUISITOS FORMALES .....	98
4.5 SOBRE LAS IMPROCEDENCIAS .....	109
CONCLUSIONES .....	131
BIBLIOGRAFIA . . . . .	133

## INTRODUCCIÓN.

En la presente tesis trato de abarcar desde una perspectiva muy personal el tema debido a que el Recurso Administrativo en Materia Fiscal Federal pueden llegar a ser una herramienta de gran utilidad, por ser su uso cotidiano para todo contribuyente, he preparado el presente trabajo, por ello es necesario resaltar su importancia desde su origen, hasta la actualidad por tanto, pienso que debemos de contar con una visión general de sus ventajas que nos pueden proporcionar dicho Recurso.

A fin de llegar a realizar este trabajo de tesis lo he dividido en tres partes.

La investigación se inicia con los Antecedentes históricos presentándonos un panoramas desde el Primer Periodo del Proceso Romano del segundo llamado Formulario y el Tercero el “Extraordinario” mostrándonos el México Prehispánico, y el movimiento de Independencia, hasta la expedición de la ley del impuesto sobre la renta del reglamento de la ley de impuesto de la minería 23 de diciembre de 1925.

Para lograr resultados positivos tanto para los que intervienen en la conducta como para la sociedad.

En el capitulo II, se hace un análisis del recurso administrativo que, mencionan un sistemas institucional como el nuestro en donde se encierra la actividad administrativa con un control Jurídico pleno.

Para su mejor comprensión se estudia desglosadamente los diferentes autores que dan su definición del recurso administrativo, contemplándose concepto doctrinal de naturaleza jurídica. En este capítulo se muestra el recurso administrativo, que pueden surgir en la impartición de justicia.

En el capítulo III, se analiza la Perspectiva del Procedimiento Administrativo apoyada en la relación tributaria, el objeto del tributo, la fuente del tributo, el hecho imponible, el hecho generado así mismo se habla del Procedimiento administrativo en materia fiscal , en donde es aplicable el recurso de Revocación, siendo de suma importancia la intervención de la conducta y la norma para que se den determinados actos administrativos.

El capítulo IV, nos habla del Recurso Administrativo en materia Fiscal Federal, valorándose en que momento procede, ante la autoridad requisitos y elementos esenciales para su procedencia.

La segunda dedicado al Recurso Administrativo ya mencionado, la tercera lo referente al Procedimiento Administrativo como origen de tal Recurso, estudiado en esta tesis.

## CAPITULO I. ANTECEDENTES.

Siendo materia del presente trabajo el Estudio del recurso administrativos en general, y en particular el tema de esta Tesis, quisiera hacer un breve estudio de sus antecedentes históricos en nuestro país, no sin antes, señalar que en el Derecho Romano es donde aparece esta figura jurídica, por ello haré un breve esbozo para adentrarnos un poco en esta materia.

Según algunos Autores romanos, la fundación de Roma como ciudad se dio en año 753 a. de J.C. por lo que el Derecho Romano, fue madurando a través del tiempo, es así que siguiendo la evolución que tuvieron las instituciones, se dividió en tres etapas: etapa del período de las acciones, el formulario y el extraordinario. Antes de hacer un breve examen de ellos, nos referiremos en forma muy somera a los órganos de la administración de justicia. En la época antigua, la autoridad del Estado estaba representada por el rey y más tarde por los pretores cónsules; posteriormente el órgano de la jurisdicción fue el pretor, junto con ellos se reconoció una jurisdicción especial que recaída en la persona de los "edili curuli", quienes eran competentes

para conocer de los procesos referentes a los mercados, y a los “censori” para otras materias. Acerca de la persona del juez, podemos asentar que la figura típica fue la del “iudex unus” que conocía de las controversias que le sometían las partes. Había también tribunales colegiados como los de los “recuperadores”, que conocían de cuestiones internacionales. Más tarde se crearon los tribunales de los “centuviri” y de los “decenviri”, conociendo los primeros de los procesos hereditarios, reales y familiares ,y los segundos sobre cuestiones de libertad. <sup>(1)</sup>

El primer período del proceso romano, o sea el de las “legis acciones”, se desarrollaba antes el magistrado mediante fórmulas solemnes concebidas en términos taxativos rituales y ligados con gestos simbólicos que las partes habían de pronunciar para dar nacimiento al proceso y que recibieron el nombre de “acciones” y más tarde de “legis acciones”, ya que reproducían las fórmulas contenidas en la ley. Se entendía por “acciones” cada una de las trámitaciones solemnes que era posible desarrollar en el proceso. Este sistema sólo se aplicaba a los ciudadanos romanos.

---

<sup>1</sup> ALVASEZ SUÁREZ U.- Curso de Derecho Romano, Tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955, Pág. 185.

Este sistema estuvo en vigor desde los primeros tiempos de Roma hasta los días de Cicerón, en que fue abolido (año 130 a.C.) por la ley "Aebutia" y más tarde por las leyes "Julia Iudiciorum Privatum" (año 33 a.C.).<sup>(2)</sup>

La rigidez de las formalidades, el nacimiento de nuevas situaciones que no estaban protegidas, la recepción del derecho de gentes dentro del derecho civil romano y el aumento constante de los negocios jurídicos dieron lugar al nacimiento del segundo período del derecho romano, o sea el formulario; éste estaba dividido en dos etapas, la instancia *in iure* y la instancia *in iudicium*; la primera se iniciaba con la comparecencia de las partes ante el magistrado, exponiendo el demandante su pretensión, señalando la acción que intentaba hacer valer y pidiendo su obtención; el demandado exponía su punto de vista, formándose así un debate y como resultado de ello, tanto las partes como el magistrado ya se encontraban en condiciones de redactar la fórmula de ese procedimiento, estando facultado el actor para hacer un proyecto de ella cuando su derecho estuviese contemplado en el edicto o bien la hacía el magistrado cuando se tratase de una situación

---

<sup>2</sup> CUENCA HUMBERTO.- Proceso Civil Romano.- Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1957, Pág.13.

regulada en el mismo, pero en ambos casos se presentaba el demandado para su aceptación o rechazo. En ese momento éste podía oponer alguna excepción y el actor podía replicarle, resolviendo en definitiva el magistrado si esa excepción y su contestación debían o no figurar en la fórmula, emitiendo a continuación mediante un decreto, su texto definitivo y cerrándose así la primera fase; la segunda se iniciaba y se terminaba ante el “iudex” arbitro. Este sistema estuvo en vigor desde la mitad del siglo II a.C. y subsistió hasta el siglo III de la era Cristiana.<sup>(3)</sup>

El tercer período, el de la “extraordinaria cognitio”, se caracterizó por el hecho de que todo el proceso desde su inicio hasta su terminación, estaba dirigido y regulado por el magistrado quien debía aplicar el derecho y hacer justicia sin que su actividad pudiera sufrir limitación alguna por efecto de las partes. El juzgado podía recurrir a cualquier medio para aclarar los términos de la litis y para fijar las posiciones y razonamientos de las partes; y no sólo podía absolver al demandado sino que también podía condenar al demandante cuando en el proceso resultara que el actor debía alguna prestación al demandado.



fue el hecho de que la sentencia se consideraba como un acto del Estado y no como una decisión de un juez acogido por mutuo acuerdo de las partes.

En cuanto a los recursos y como consecuencia del hecho de que la sentencia era dictada por un "iudex privatus", al que las partes habían elegido y se habían sometido voluntariamente, ésta en principio, no podía ser impugnada aún cuando alguno de los litigantes tuviera la convicción de que estaba equivocada, o no estaba ajustada a derecho; el juez privado había emitido el fallo que se le solicitó y acertado o no, los efectos de la *litis-contestatio* impedían que el negocio fuera planteado ante otro juzgador.

Sin embargo, había algunos medios que las partes podían intentar en contra de las sentencias y cuyos efectos eran semejantes a lo que hoy producen los recursos, con la circunstancia de que sólo en casos excepcionales se podían usar; eran tres:

1. La *Intercessio*, que más que un recurso judicial fue una garantía política contra la arbitrariedad en favor de la libertad humana

---

<sup>3</sup> CUENCA. Ob. Cit. Pág. 14

y del bien común; consistía en el pedimento dirigido a un magistrado para que probara de fuerza a las decisiones de otro magistrado de igual o menor potestad, cuyos actos eran considerados como abusivos.

Los magistrados usaban el derecho de veto bien en forma individual o colectiva y después de una deliberación y resolución que se tomaba por el Cuerpo de Tributos; si del resultado de dicho examen se desprendía que era irregular la fórmula o la sentencia, el magistrado intervenía paralizándose así el efecto procesal de dichos actos, pero sin substituirlos por otros, es decir, sólo los destruía sin crear nada en su lugar. Tenía la desventaja de que era ineficaz en aquellas provincias donde sólo había un magistrado, pues es claro que éste no la atendería en contra de sus propias decisiones.

2.- La Revocatio in duplum. Este medio impugnativo se daba en contra de sentencias que habían sido pronunciadas violando la ley, es decir, cuando por vicios que la afectaran de modo substancial era nula, pues en tal caso el litigante vencido no estaba obligado a acatarla. La podía intentar de dos formas, una de ellas consistía en esperar a que su contra parte exigiera la ejecución de la sentencia y oponer en su

contra la "infinitio iudicati", que consistía en la negativa que contra la "actio iudicati", cuyo valor negaba por la inexistencia o vicio de forma de la sentencia. La función práctica de esta acción de oposición, según Arangio Ruiz <sup>(4)</sup>, era de la que bajo el supuesto de que el proceso anterior no se hubiera desenvuelto normalmente o bien el juez hubiera abusado de su poder, se permitía su revisión con la consecuencia de que "si el demandado después de haber aceptado la fórmula de la actio iudicati, no llega a demostrar la inexistencia de un juicio regular, la condena se duplica".

Podemos afirmar que en sentido estricto este medio de impugnación no tiene semejanza con los recursos propiamente dichos, puesto que no se pedía a un juez superior revisara la resolución del interior e hiciera un nuevo pronunciamiento confirmando o modificando el anterior, sino que el demandado oponía en contra de la ejecución de la sentencia, la excepción de nulidad.

La otra forma consistía en que el condenado tomaba la iniciativa y demandaba la nulidad de la sentencia a su antigua contra

---

<sup>4</sup> ARANGIO RUIZ. Instituciones de Derecho Romano, Traducción de José M. Caramés Ferro, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1952. Pág. 157.

parte, sin esperar que la “actio iudicati” fuera ejercitando contra él. Este recurso tenía dos limitaciones, una de ellas era que sólo procedía en contra de las resoluciones condenatorias; otra, era que no podía intentarse por los contumaces, o sea aquéllas personas que eran consideradas como juzgadas por no haber comparecido a juicio. La acción para intentarla prescribía en diez años entre presentes y ausentes.

3.- La *Integrum Restituito*, era un medio de defensa de carácter extra ordinario por medio del cual una persona solicitaba de un magistrado la amparara de un acto perfectamente válido, cuya existencia trataba de desconocer.

Sólo se concedía a determinadas personas y en casos excepcionales, es decir, cuando no existía otro medio más sencillo y había razones de equidad y lesión suficientes para justificarla; inicialmente se otorgaba en cada caso particular y más tarde por obra del pretor fue adquiriendo carácter extraordinario y dado que sólo se podía intentar y obtener por causas graves sometidas al arbitrio del magistrado, éstas fueron precisadas y publicadas en un edicto.

Como la *In Integrum Restitudo* era un acto de “imperum” y no de “iurisdictionu” se debía intentar únicamente ante los magistrados provistos de él. Así, este derecho no lo tenían los jueces privados que dictaban sentencias ordinarias ni los magistrados municipales puesto que sólo estaban investidos de “iurisdictionu”; en Roma, pertenecía exclusivamente al pretor que era el magistrado investido de la autoridad judicial suprema y en las provincias correspondía a los gobernadores, jefes supremos de la jurisdicción, como lo era el pretor en Roma.

El efecto de la “*In Integrum Restitudo*”, consistía en restablecer las cosas al estado anterior, es decir, el decreto anulaba jurídicamente la resolución combatida y que, como consecuencia, se volviera al estado jurídico anterior.

La “*Integrum Restitudo*” subsistió en el tercer período del proceso romano como un remedio extraordinario que se otorgaba en contra de la sentencia.

Hemos anotado que hasta antes del tercer período del proceso romano, la sentencia en seguida de ser pronunciada tenía fuerza de cosa

juzgada, debiéndose ello a que dicha decisión al ser pronunciada por un juez particular (*iudex privatus*), al que las partes eligieron y se sometieron voluntariamente, y no por un órgano del Estado, no podía ser revocada por autoridad superior alguna, y que sólo en casos excepcionales podía ser atacada por medios indirectos; sin embargo, en el procedimiento extraordinario este concepto varió, porque quien dictaba el fallo no era ya un particular designado por las partes quienes se han sometido a él voluntariamente como consecuencia de un contrato arbitra, ni la sentencia era una mera opción de aquél sino que era el fallo dictado por un magistrado perteneciente a la estructura oficial del Estado (ya que los jueces actuaban por delegación del emperador) sobre una cuestión litigiosa que le sometió, lo que traía como consecuencia que sus decisiones pudieran ser revisadas por otro magistrado jerárquicamente superior. Es así como surge un medio normal de atacar toda sentencia, consistiendo éste en la apelación (*appellatio*). Por otra parte, hay que tener en cuenta que tal surgimiento se debió a la transformación que sufrió el imperio durante los primeros tiempos en todos sus ordenamientos públicos, especialmente en el judicial y al establecimiento de una compleja jerarquía entre los funcionarios imperiales. Por lo que respecta a la “*Integrum Restituto*” y la “*Revocati*

in duplum” se siguieron conservando como medios para oponerse a una sentencia afectada de alguna nulidad.

Aún cuando el nacimiento de la apelación ocurre a principios del Imperio, en la época en que Augusto organizó los tribunales en diversas instancias y teniendo en esta época un carácter excepcional, fue en el procedimiento extraordinario donde alcanzó esplendor como institución regular dentro del proceso romano, ya que su esfera de aplicación se extendió al procedimiento civil, administrativo y penal.

Este recurso podía ser interpuesto en toda clase de juicios civiles y en cuanto a las resoluciones, sólo eran apelables las sentencias definitivas.

Independiente del juez que conociera; sólo los interesados en forma directa en el litigio podían apelar, pudiendo interponerla bien personalmente o por conducto de apoderado especial, sin embargo, el fiador estaba facultado para intentarla aún cuando acreedor y deudor se conformaran con la resolución; la madre podía apelar por su hijo, pero los esclavos, los rebeldes y los condenados por crímenes graves no

podían hacerlo; los herederos podían continuar el recurso si el impugnante falleciese.

Los efectos más sobresalientes de la apelación fueron dos:

a) Mientras estuviera pendiente el recurso, la sentencia anterior no podía ejecutarse. Ya que éste se admitía siempre en ambos efectos; suspensivo y devolutivo;

b) Si en una causa se dictaban sentencias distintas, por ejemplo, una por usura y otra por deuda, la apelación interpuesta a una no se extendía a la otra.

Ahora bien, pasando al estudio de los antecedentes históricos de los recursos en nuestro país, encontraremos que en el México Prehispánico, el Cacique, Rey ó Emperador era al mismo tiempo Jefe nato de la Administración Pública, en la que era auxiliado por la nobleza, el clero y los militares, cada uno de cuyos grupos cumplía encargos especiales.



El mantenimiento de tropas, las obras públicas, que se realizaban, hicieron indispensables los impuestos las cuales fueron establecidos por gremios y había recaudadores especiales que los recogían 2 veces al año. El individuo como tal carecía de todo derecho para reclamar cualquier acto de administración. Con la llegada de los españoles no mejoró la situación de los indígenas en cuanto a sus derechos personales. <sup>(5)</sup>

Las leyes que se crearon para la Nueva España estaban concebidas en la certidumbre de que el país era de su propiedad, pero como la distancia hacía difícil el control de los actos de los funcionarios y del propio Virrey, el gobierno español creó la Audiencias, en las que se podía denunciar las anomalías y abusos de autoridad de todos ellos.

Para casos en que el Virrey actuara fuera del ámbito de su competencia se creó el recurso de incompetencia, y la Audiencia conocía el asunto, suspendiéndose de inmediato los efectos del acto reclamado, mientras se turnaba el asunto a la autoridad competente para

---

<sup>5</sup> MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- La Administración Pública en México.- Imprenta Universitaria, México 1942, Págs. 76 y 77.

que resolviera de fondo. En 1589 se creó el llamado “recurso de fondo” en el que se delimitaban las jurisdicciones eclesiásticas y civil. Era también la Audiencia la encargada de reconocer de ese procedimiento y de ordenar a la autoridad incompetente que se abstuviera de conocer del caso que motivara el recurso. <sup>(6)</sup>

No obstante y a pesar de las medidas proteccionistas contenidas en las Leyes de Indias, la realidad fue otra, los funcionarios corruptos, su espíritu despótico, el fanatismo religioso y la disminución de las deudas personales de los mexicanos, fueron causa parcial pero importante del descontento que hizo estallar el movimiento de independencia.

Al tiempo de la Independencia y ante el deseo de organizar al país bajo principios de igualdad y legalidad, en 1814 se promulga al constitución de Apatzingán en la que se instituye el principio de igualdad y el derecho de todos los hombres a la propiedad y a la seguridad, pero a pesar de haber consignado algunos derechos individuales, los Constituyentes no prevén los medios procesales para su cumplimiento.

---

<sup>6</sup> MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. ob. cit. Pág. 92.

En 1824, una vez establecida la república, se aprobó la primer Constitución Federal, en la que en su artículo 137 fracción V inciso VI dio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de “conocer de las infracción a la Constitución y las Leyes Generales, según se prevenga por la Ley” este principio nunca entró en vigor, ya que se expidió Ley respectiva.<sup>(7)</sup>

Es en 1857 cuando los Constituyentes plasmaron en la Ley Suprema los derechos inviolables de todos los ciudadanos, incorporando el Derecho de Petición, como medio para proteger a los ciudadanos y garantizar su posibilidad de acudir ante las autoridades administrativas en caso de que sus actos lesionaran sus derechos, más sin embargo no se establecieron medios procesales para garantizar su cumplimiento.

Aún cuando el derecho de petición también es reconocido en la Constitución de 1917, no es sino hasta 1925 cuando se instituye el primer recurso administrativo propiamente dicho, en que la autoridad

---

<sup>(7)</sup> TENA RAMIREZ FELIPE.- Leyes Fundamentales de México, 1957, Editorial Porrúa, México, Pág 27

encargada de reconsiderar la inconformidad era la propia autoridad administrativa.

Ello sucedió en la Ley del Impuesto sobre la Renta expedida el 18 de marzo de 1925, y posteriormente en el Reglamento de la Ley del Impuesto de la Minería de 23 de diciembre de 1925. <sup>(8)</sup>

Esta rápida revisión histórica, que aunque podía parecer innecesaria, tiene un propósito, llamar la atención sobre el hecho de que durante los distintos períodos de la administración, se establecieron en México, con más o menos limitaciones, medios de defensa en favor de los particulares contra posibles irregularidades en la actividad de la Administración Pública, aunque muchos de ellos quedaron sin aplicación, y no es sino a partir del año de 1929 cuando adquieren gran importancia en México los recursos administrativos, ya que es hasta entonces cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la Jurisprudencia en el sentido de que las Leyes podían conceder en beneficio de los gobernados agraviados por un acto de gobierno, un recurso ó medio a través del cual pudiera impugnar el acto que les perjudica, siendo una autoridad administrativa a la que le corresponde

el conocimiento de tal recurso, el cual debía ser agotado previamente a la tramitación del juicio de amparo.

A este respecto, el Profesor Antonio Carrillo Flores, al introducirse al tema de los recursos administrativos señala que “El problema de los recursos administrativos en México tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos ó medios de defensa con que el particular cuente para impugnar una decisión que lo agravie”.<sup>8</sup>

Por otro lado, el artículo 107 de nuestra Constitución Política dispone en su fracción IV que “En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal...”

---

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 54.

<sup>9</sup> CARRILLO FLORES ANTONIO.- La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, S.A. 1939. Pág 187.

Habiendo señalado de que manera surge a la vida jurídica el recurso administrativo en nuestro país, pasaremos a examinar algunas nociones que nos permitan adentrarnos más ampliamente en este tema.

### **1.1. NOCIONES PRELIMINARES**

Previo al estudio de la figura jurídica del recurso administrativo, creemos conveniente examinar ciertos puntos que nos ayuden a comprender el papel que estos desempeñan en nuestro país, no solo el hecho de que su agotamiento sea una condición previa para la procedencia del juicio de amparo, sino por su naturaleza y fundamento jurídico propios, que lo ubican como el medio más eficaz de control de la autoridad administrativa en un estado.

Entendiendo al Estado como aquella sociedad humana instalada en forma permanente en un territorio, gobernada por un poder, regulada por un orden jurídico y dirigida a un fin que justifica su existencia la fórmula "Estado de Derecho" implica por un lado el compromiso fundamental de que los actos de autoridad se encuentren subordinados, regidos y regulados en su organización y

desarrollo por el orden jurídico establecido, y por otro lado, el respeto a los derechos de los gobernados.

El orden jurídico al que debe someterse el Estado, ha de establecer una serie de derechos en favor de los gobernados, lo que se conoce como derechos fundamentales ó garantías, y se encuentran consagrados por nuestra Constitución Política, siendo éstos derechos fundamentales una limitación a la actividad del Estado.

Dentro de los derechos fundamentales ó garantías, encontramos el principio de legalidad conforme al cual la administración pública debe subordinarse a la Ley, según los postulados básicos de un Estado de Derecho. La actividad administrativa desarrollada por los funcionarios y empleados públicos se encuentra limitada por la circunscripción que la ley determina a su competencia, de tal suerte que todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley.

Este principio de legalidad se encuentra consagrado en nuestro país en la Constitución Política, en sus artículos 14 y 16, que disponen.

Artículo 14.- . . . . .

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad ó de sus propiedades, posesión ó 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”. Este Artículo manifiesta que ninguna persona se le podrá privar de su libertad, nadie tendrá derecho de quitarle la vida, así mismo no podrán quitarle sus bienes que posea de sus derechos, que tenga como ciudadano, sino hay un juicio que funde y motive el porque de tal hecho, haciendo mención de los tribunales establecidos con fundamento, en las leyes correspondientes.

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



causa legal del procedimiento, así mismo menciona a ninguna persona se le podrá molestar en su domicilio o habitación, así como su núcleo familiar familiar y posesiones, sino mediante fundamento, que motive la causa del hecho que lo motiva, a hacerlo. . . . .”

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

De lo anterior resulta que en el Estado Mexicano, todo acto de autoridad debe apegarse a las normas legales aplicables al mismo, de tal suerte que se emitan por autoridad competente y de conformidad con las formalidades legales previamente establecidas.

Partiendo de la base de que la actividad administrativa como cualquier otra actividad del Estado, tiene como fin directo ó inmediato la satisfacción de necesidades colectivas, actuando dentro del marco

jurídico que la Ley señala, esto presupone que el desarrollo de dicha actividad debe basarse en principios de legalidad y eficacia; sin embargo, tratándose de una función llevada a cabo por el hombre, se encuentra expuesta a imperfecciones ó errores, lo que podría repercutir en perjuicio de los particulares, lesionando sus derechos ó desconociéndolos.

Ante tal posibilidad, la Ley ha reconocido el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, otorgándoles medios de defensa, mediante los cuales exijan a la administración, se sujete a las normas legales establecidas, y en caso de violación, la modificación o revocación del acto ilegal.

El maestro Gabino Fraga, sostiene que los medios directos para proteger el derecho a la legalidad de que disfrutaban los particulares frente a la administración, de manera que el particular pueda obtener la reforma, ó la anulación del acto lesivo, están constituidos en primer término por los recursos administrativos, entendiéndose por ellos, los

medios de que dispone el particular para obtener su protección por la misma autoridad administrativa que está a revisar el acto impugnado.<sup>(10)</sup>

Sin embargo, los recursos administrativos no constituyen el único medio de control de la legalidad de los actos de la administración pública, ya que se reconocen también en nuestra legislación, el control jurisdiccional de los actos administrativos, siendo órganos independientes de la Administración Pública los que conocen y deciden las controversias que se suscitan entre los particulares afectados y la administración, surgiendo entonces lo que se conoce con el nombre de contencioso administrativo.

Siendo la finalidad del presente trabajo el hacer un modesto estudio de los recursos administrativos en materia Fiscal Federal, nos limitaremos al análisis de los recursos administrativos, entendiendo por ellos, los medios con que cuentan los particulares que se sienten afectados en su esfera jurídica, para exigir a la autoridad administrativa sujete su actuación a los lineamientos establecidos por el principio de legalidad, por el cual obtiene la revisión del acto, a fin de revocarlo ó

---

<sup>10</sup> GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. 1984. Págs 434 y 435.

modificarlo, en el caso de que se acredite su ilegalidad ó inoportunidad.

## **CAPITULO II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

### **2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL.**

Reconocida la legalidad como el principio de toda actividad desarrollada por la Administración Pública, no cabe sino admitir la necesidad de un control amplio y permanente que asegure la observancia de éste principio.

Dentro de un sistema institucional como el nuestro sería imposible concebir la existencia de la actividad administrativa exenta de todo control jurídico que permita limitarla y corregir sus desviaciones ó excesos, toda vez que al encontrar el control administrativo su fundamento en el orden jurídico vigente, éste se proyecta hacia el eficaz mantenimiento y observancia de la norma jurídica, con la certeza de que al prevalecer la supremacía de la Ley y del orden Constitucional, se hace posible el logro de una realidad social concreta y determinada.

En efecto, si como lo hemos señalado, el fin primordial del control administrativo es el cumplimiento de la norma jurídica cuando ha sido violada o excluida, con el propósito de proteger y garantizar los derechos objetivos de los particulares frente al actuar de la propia administración, de ahí que la importancia del control administrativo radicará en la necesidad de la existencia de medios legales que aseguren que la actividad administrativa se desarrollará dentro de un marco de plena legalidad y observancia de las normas constitucionales.

Si tomamos en consideración que la administración al realizar actos ú operaciones materiales bien puede por error, falta de competencia o aún por mala fe de los funcionarios que intervienen en la formación de esos actos administrativos, violar el orden jurídico vigente en perjuicio de los administrados, la importancia que el establecimiento de un adecuado control administrativo representa, se traduce en el derecho que tienen los particulares, reconocido y tutelado por la Ley, para impugnar los actos o resoluciones que les causen agravios a través de los medios de defensa que la propia administración pone en sus manos.

Sin embargo, no debemos enfocar la importancia del control administrativo únicamente en el sentido de que a través de él se logra el restablecimiento de la norma jurídica violada, aún y cuando consideramos que éste es el más eficaz y verdadero control que pueden ejercer los particulares en contra de los actos administrativos ilegales o ilícitos, ya que si tomamos en consideración que el control administrativo busca asegurar la legalidad de la actividad administrativa, su importancia también estribará en que al vigilar el mantenimiento de la juridicidad de esa actividad, habrá menos probabilidades de que sus actos alteren el orden jurídico y de ésta manera se evitará lesionar los derechos de los particulares.

El tratadista argentino Jorge Escola <sup>(11)</sup>, considera que "asegurar el imperio de la juridicidad en la administración pública es asegurar, y en una parte muy importante, el logro de esos grandes objetivos de nuestra comunidad jurídica: bienestar general y libertad. Y basta para destacar la importancia del control administrativo, así como la necesidad de su plena vigencia. Sin ese control, cualquier avance, cualquier abuso, cualquier desviación sería posible sin que existiera el

---

<sup>11</sup> JORGE ESCOLA HECTOR, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, Pág. 181.

medio de anular esa anomalía, que al desvirtuar el orden jurídico, el imperio de la Ley ataca los fines para cuya consecuencia la sociedad jurídica fue establecida”.

En consecuencia, si el fin último que se persigue en un Estado de Derecho es mantener el imperio de la ley, consideramos que la forma más eficaz para lograrlo es el establecimiento de medios de control que permitan el examen y revisión de los actos desarrollados por la actividad administrativa, de aquí derivará la importancia que adquiere el control administrativo como instrumento para alcanzar el imperio de la Ley y la plena satisfacción de los intereses colectivos.

Así tenemos que el control administrativo puede ejercerse respecto de cualquier tipo de actos emanados de la actividad administrativa, pudiendo promoverse ya sea de oficio o a instancia de parte, siempre que exista un interés legítimo directo o indirecto. De ahí que no todos los medios de control constituyen recursos administrativos: por ello es necesario distinguir entre los medios de control los recursos administrativos en sentido estricto y aquellos que



con diversas denominaciones se refieren al control ejercido por la propia Administración, sin que medie instancia de parte.

A efecto de no dejar desapercibidos los medios de control reconocidos por la doctrina, y que no constituyen recursos administrativos, a continuación haremos, un breve estudio de los mismos.

Siendo cada día mayor la intervención del Estado en los procesos de la vida social, el orden jurídico ha adquirido una extensión considerable, ante tal perspectiva encontramos un medio de control de la actividad administrativa que algunos autores han denominado "Autotutela de la Administración Pública".

El maestro Alfonso Nava Negrete <sup>(12)</sup>, al referirse a la Autotutela de la Administración Pública sostiene que "la misma desarrolla en su seno y significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa. En realidad tal garantía lo es la eficacia de la Administración y sólo por mero reflejo se beneficia el administrado.

Además, éste no podrá exigir nada de aquella ni ésta se verá obligada a cumplir con alguna indicación del administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad en resolver los negocios, la simplificación del trámite, la exactitud y eficacia del empleado en el desempeño de sus labores, etc., son conductos que miran a una buena administración y que muy indirectamente favorecen al particular”.

De lo anterior, podemos entender que la auto-tutela de la Administración Pública, viene a significar la garantía de un buen sistema administrativo, derivado de la posibilidad que la propia administración tiene para revocar o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que medie el impulso de un derecho subjetivo hecho valer por un particular; ésta forma de control se caracteriza porque “el estado obra preponderantemente por lo que juzga un interés público, y sólo en forma secundaria para la salvaguardia de un interés privado”.<sup>(12)</sup>

---

<sup>12</sup> NAVA NEGRETE ALFONSO, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, 1959, Pág. 44.

<sup>13</sup> CARRILLO FLORES ANTONIO, Ob. Cit. Pág. 108.

Por su parte Dromi <sup>(14)</sup>, señala que el control administrativo de oficio “es una fiscalización realizada por la misma administración en ejercicio de una auténtica función de autocontrol, por lo que puede extinguir o modificar actos viciados, siempre que no lesione la estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas particulares”.

Por otro lado, el mismo Nava Negrete <sup>(15)</sup>, señala como otro medio de control de los actos administrativos el consistente en la participación del administrado en el procedimiento de elaboración de éstos, con el propósito de que con ellos no se lesione sus derechos, tratándose de “un procedimiento que coloca al particular en condiciones de poder discutir y alegar ante los órganos administrativos su mejor derecho respecto del de otro particular, aportando las pruebas suficientes que acrediten sus aseveraciones e impidan la producción de un acto de la Administración Pública que desconozca ese derecho”. Sin embargo, el propio autor reconoce que debido a la naturaleza de ciertos actos, no siempre resulta posible la existencia de un procedimiento de oposición, debido a exigencias de orden técnico y al manejo de

---

<sup>14</sup> DROMI R. JOSE, Acto Administrativo, Ejecución, Suspensión y Recursos, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1973, Pág. 106

<sup>15</sup> Ob. Cit. Pág. 47.

documentos oficiales que impiden que el administrado intervenga en la generación de actos que puedan causarle perjuicios.

Sin embargo, cabe hacer notar que los medios de control que hemos referido, persiguen mas la eficacia de la organización de la administración Pública y sólo protegen por simple reflejo los derechos de los particulares, sin construir un medio legal en su favor para la defensa y protección de sus intereses legítimos.

Es por ésta razón, que la necesidad de establecer medios jurídicos efectivos que permitan impugnar las decisiones administrativas que agravien a los particulares, y de este modo restablecer el orden jurídico vulnerado, resulta la justificación de la creación de los recursos administrativos previstos y regulados por la ley.

Los recursos administrativos se diferencian de los medios de control antes mencionados, ya que frente a ellos la administración está obligada a resolver la instancia promovida por el particular, debiendo

examinar y determinarse el acto impugnado se encuentra ajustado a las normas legales prescritas para cada caso.

Así el recurso administrativo se traduce en el medio más eficaz que la Ley reconoce en favor de los particulares, a través del cual se busca asegurar el derecho de defensa de las partes, ante las decisiones administrativas que lesionen intereses legítimos de los particulares, y cuyo fin último será modificar o dejar sin efecto la resolución que sea injusta o contraria a derecho.

Sin embargo, debemos tomar en consideración que no todas las manifestaciones de inconformidad que hagan los particulares frente a los actos administrativos, pueden considerarse como recursos administrativos, ya que como lo afirma Carrillo Flores <sup>(16)</sup>, "Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular, impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad

de revisión otorgue el derecho positivo. El recurso administrativo no existe, pues, en ausencia de la Ley”.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el único medio de control con que cuentan los administrados frente a la actividad administrativa, a través del cual puede obtener la modificación o revocación de actos viciados, lo encontramos en los recursos administrativos previstos y regulados por la Ley, a los que dedicaremos más amplio en el desarrollo del presente capítulo.

## **2. - CONCEPTO DOCTRINAL.**

Entre los muy numerosos tratadistas del Derecho Administrativo, encontramos múltiples y variadas definiciones sobre los recursos administrativos, lo que pone de manifiesto la importancia y trascendencia de ésta figura jurídica, frente al desarrollo de la actividad administrativa. En el presente punto, citamos algunas de las definiciones que consideramos más significativas.

---

<sup>16</sup> Ob. Cit. Pág. 111.

En el ámbito del Derecho Procesal, se sostiene que el recurso es un medio de impugnación que la Ley concede a las partes ó a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación y podemos mencionar que este recurso tiene una amplia validez ya que la ley lo que esta haciendo es proteger a las partes, afectadas; concediéndole un derecho para impugnar la revisión de una determinada resolución. <sup>(17)</sup>

Para el tratadista argentino Manuel María Díez el recurso administrativo "es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quién está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por el mismo órgano ó por el inferior jerárquico". <sup>(18)</sup>

Es decir este autor se refiere a la pretensión que hace un particular aun determinado órgano que posee derecho por que la ley se lo ha dado, objeto de tener o obtener una modificación o revocación de una resolución que le causo algún perjuicio en su contra.

---

<sup>17</sup> ARMIENTA CALDERON GONZALO.- El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, S.A. 1977. Pág. 301.

Por su parte, Rafael Bielsa, considera al recurso administrativo en sentido lato, como todo medio de substancia no precisamente de régimen jurisdiccional con el cual se define un derecho subjetivo ó interés legítimo. <sup>(19)</sup>

Estos tres autores consideran que el recuso administrativo es un medio legal, por medio del cual, el particular al ser afectado en sus intereses por una resolución dictada por una autoridad administrativa tiene la facultad de impugnarla para que se subsane este hecho impugnado, ya sea modificándola o revocándola etc.

Agustín A. Gordillo sostiene que “Los recursos en sentido amplio serán todos los medios ó remedios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública” <sup>(20)</sup> . Este autor hace referencia al medio legal que tiene toda persona para que se proteja de un acto que emite una autoridad administrativa que le afecte en sus derechos.

---

<sup>18</sup> MANUEL MARIA DIEZ, Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Pág. 322.

<sup>19</sup> BIELSA RAFAEL, Principios de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966, Pág. 300.



Para Escola el recurso “Es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un Juez ó de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde”, <sup>(21)</sup> Escola manifiesta que haya un control de legalidad de una sentencia pronunciada por una resolución, que en determinado momento sea afectada determinada persona, la cual, tiene el derecho de defensa para esa resolución constitucionalmente.

Jesús González Pérez, afirma que el recurso administrativo es “La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter” <sup>(22)</sup>. A la letra dice que el recurso administrativo es meramente la impugnación o la revocación de un acto administrativo, que se debe de impugnar ante un órgano de carácter administrativo.

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga, sostiene que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos ó intereses por un acto administrativo

---

<sup>20</sup> A.GORDILLO AGUSTIN, Procedimiento y Recursos Administrativos, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Pág. 159.

<sup>21</sup> JORGE ESCOLA HECTOR, Ob. Cit., Pág. 210.

<sup>22</sup> GONZALEZ PEREZ JESUS, Derecho Procesal Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pág. 122.

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 ó inoportunidad del mismo”.<sup>(23)</sup> Asiendo un comentario al respecto, este autor hace mención que el recurso administrativo es un medio por el cual el particular cuando es afectado puede impugnar el acto que afecte ante el órgano que lo emitió para que este lo revoque o modifique.

Para Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es “Una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el inferior jerárquico ú otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, o reforme una vez comprobada la ilegalidad ó inoportunidad del acto”.<sup>(24)</sup> Este autor ve como una defensa más no como un medio legal, el cual es interpuesto ante una autoridad que lo emita; para que esta lo anule o reforme cuando se compruebe que hoy una ilegalidad o inoportunidad del mismo acto.

---

<sup>23</sup> FRAGA GABINO, Ob. Cit. Pág. 556.

<sup>24</sup> SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 583.

Emilio Margain Manatou, manifiesta que “el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración Pública, las resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación debida”.<sup>(25)</sup>

Para Emilio Margain, es la defensa que tiene todo particular para protegerse de una resolución que le efecte para que se resuelva conforme a la ley.

Delgadillo Gutiérrez afirma que “el recurso administrativo es un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo una pretensión de modificación ó revocación de un acto administrativo dictado por un mismo órgano ó por su inferior jerárquico”<sup>(6)</sup>, considera que el recurso administrativo es un medio por el cual el particular al resultar afectado lo impugna ante un órgano competente para que lo resuelva.

---

<sup>25</sup> MARGAIN MANATOU EMILIO. El Recurso Administrativo en México, Editorial, Jus 1988, Pág. 14

<sup>26</sup> LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ. Principios de Derecho Tributario Editorial Pac.. Pág. 179.

Para Nava Negrete, el recurso administrativo “Es un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa ó protección de sus derechos, buscándose la definición legal de un acto que ha lesionado los derechos de este”.<sup>(27)</sup> Es un procedimiento que hace el administrado para que se protejan sus derechos buscando con ello la definición legal de un acto que le han lesionado sus derechos.

Los autores mencionados, coinciden al señalar que el recurso administrativo constituye un medio legal de impugnación a través del cual el particular afectado puede oponerse a un acto ó resolución de carácter administrativo, a fin de obtener su revisión.

En mi opinión considero que el recurso administrativo es un medio impugnación o de defensa legalmente reconocido, que se da en favor de los particulares que se sienten afectados en su esfera jurídica, por un acto ó resolución de autoridad administrativa, y que tiene como propósito el obtener la revisión de éste, a fin de que sea modificada ó revocada en caso de que se compruebe su ilegalidad o inoportunidad.

---

<sup>27</sup> ALFONSO NAVA NEGRETE, Ob. Cit. Pág. 51.

### 3.- SU NATURALEZA JURÍDICA.

Es necesario determinar desde este momento la naturaleza jurídica de los recursos objeto de nuestro estudio. Sobre éste tema, la doctrina no ha llegado a precisar de un modo uniforme la naturaleza jurídica de éste recurso, el punto de debate es el consistente en determinar si la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo ejecuta, al hacerlo, un acto jurisdiccional ó un acto administrativo.

Dos criterios diametralmente opuestos se han sostenido para tratar de resolver éste problema.

Hay autores que consideran que la autoridad que resuelve el recurso, ejecuta un acto de naturaleza jurisdiccional, naturaleza de la cual participa también que emite; en consecuencia; los recursos administrativos.

Son desde el punto de vista material, iguales a los recursos jurisdiccionales que conocen los Tribunales Administrativos y solo se

distinguen desde el punto de vista formal, es decir, atendiendo al orden al que pertenezca la autoridad que los resuelve.

El maestro Gabino Fraga nos resume las razones que la doctrina ha tomado en cuenta para considerar que cuando la autoridad administrativa resuelve un recurso, ejecuta con ello un acto de naturaleza jurisdiccional, y dice que en pro de esta solución pueden señalarse las siguientes razones:

“En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.

En tercer lugar, que de acuerdo con el criterio de la doctrina y el de la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa, pueden optar, para reclamar, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida un vía, no puede ocurrirse a la otra”.<sup>(28)</sup>

Rafael Biélsa participa de éstas opiniones, aunque con cierta reserva cuando nos habla del recurso administrativo típico “El recurso jerárquico es administrativo y no contencioso, y no por ser contencioso muchos consideran que tampoco es estrictamente jurisdiccional. Y, en efecto, no lo es en sentido estricto, pero como este recurso se promueve a título de reclamación motivada en la lesión de un derecho subjetivo ó de un interés legítimo y el recurrente debe fundar y probar lo que alega,

---

<sup>28</sup> Ob. Cit. Pág. 484.

es evidente que el recurso jerárquico es de substancia jurisdiccional”.

(29).

La mayoría de los autores se pronuncian en sentido contrario. Para ellos, tanto el procedimiento como la resolución del recurso son actos de naturaleza administrativa. Niegan, en primer lugar, la existencia de una verdadera controversia, basándose en que mientras exista la posibilidad para los particulares de intentar el recurso no se puede afirmar que la Administración haya dicho su última palabra; cuando mucho se asemeja la Interposición del recurso a un acto de conciliación.

Dicen, asimismo, que el hecho de que se organice, al establecer los recursos, un procedimiento similar al judicial no autoriza a darle a los actos respectivos ésta última naturaleza, pues las formalidades no deben trascender a la esencia de los actos. En el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ellos sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Ahora bien, esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro

---

<sup>29</sup> Ob. Cit. Pág. 3.



de la cual encaja el recurso, no podrá sostener que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular <sup>(30)</sup>

El Maestro Nava Negrete por su parte, sostiene como punto de vista que exista o no controversia, ésta no es el único elemento que configura lo jurisdiccional, ya que aún suponiendo que exista controversia, su decisión se deja a una de las partes en conflicto; La Administración. No siendo exacto que el objeto del recurso sea decidir si el acto impugnado constituya o no una violación a la Ley, ya que ésta meta es propia del juez. La Administración deberá actuar conforme a derecho pero su función al resolver un recurso administrativo, será el hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal ó ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos <sup>(31)</sup>

En razón de lo anterior pienso que con éstos últimos autores, que ni los actos por los cuales se tramita el recurso (procedimiento), ni la resolución de éste tienen naturaleza jurisdiccional, ya que en realidad para que exista una controversia entre la Administración y el

---

<sup>30</sup> FRAGA GABINO Ob. Cit. Pág 484.

<sup>31</sup> Ob. Cit. Pág. 88.

particular, sería necesario que las pretensiones fueran contradictorias, nosotros creemos que puede hablarse de contraposición de intereses ó tal vez de derechos, pero no de pretensiones, porque éstos son exclusivamente personales, esto es, del sujeto individual.

Por otro lado, cuando la primera doctrina afirma que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, y que por ésta razón la autoridad que resuelve el recurso, al hacerlo, ejecuta un acto jurisdiccional; el grupo de autores que sostiene que no se trata de un acto jurisdiccional, sino administrativo, considera que la similitud del procedimiento no es suficiente para concluir que a través del recurso se realice una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Tampoco se puede aceptar la afirmación de que la naturaleza jurídica del recurso se determine en función de la similitud de un procedimiento, porque sabemos que la mayoría de los procedimientos están organizados siguiendo los caracteres generales del procedimiento judicial, y si siguiéramos el criterio de la primera doctrina, llegaríamos

a la conclusión de que como hay similitud en muchos procedimientos, entonces por ese sólo hecho todos esos procedimientos tendrían carácter jurisdiccional.

Ahora bien, si el procedimiento administrativo se organiza con formalidades especiales, términos de prueba, audiencia o alegatos, etc., esto responde a un principio universal de justicia, ó sea el derecho de defensa, dar a las partes la oportunidad de ser oídas y vencidas en juicio, cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo como lo exige nuestra Carta Magna y como lo exigen la mayoría de las legislaciones. Pero esto no nos autoriza a afirmar que éste derecho de defensa, por el sólo hecho de que tiene similitud con el procedimiento judicial, deba tener necesariamente el carácter de judicial. Por ésta razón no podemos aceptar que la similitud del procedimiento sea determinante para identificar el procedimiento administrativo como de naturaleza jurisdiccional.

Pero otro lado, como la doctrina que considera la naturaleza del recurso como jurisdiccional afirma que es tal por el hecho de que la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta

poniendo fin al recurso, la doctrina que sostiene lo contrario considera que la irrevocabilidad de las resoluciones que ponen fin a un recurso, no basta para negarle su carácter administrativo, ya que tal circunstancia no da tinte de procedimiento al empleado para su producción, es decir, el acto que decide el recurso es un acto administrativo, porque proviene de una autoridad administrativa y de un procedimiento administrativo.

Por lo tanto, en éste sentido apoyo mi convicción de que la autoridad administrativa, al resolver el recurso planteado ante sus órganos, realiza un acto administrativo y no jurisdiccional, como se ha afirmado por la corriente de autores a que se ha hecho referencia.

Por último, a la afirmación que hace la doctrina inclinada por el acto jurisdiccional, en el sentido de que el particular afectado puede optar por el procedimiento administrativo ó el procedimiento judicial, el Maestro Antonio Carrillo Flores objeta al respecto que el hecho de que la Ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza, a menos que se

demuestre que es indispensable que todos los actos administrativos deben tener un recurso judicial. <sup>(32)</sup>

Naturalmente que éste derecho de opción que tiene el particular afectado por una resolución administrativa, es precisamente eso, una opción, es decir, puede utilizar la otra, sin que necesariamente deban identificarse ambas vías por el sólo de poder tomar una ú otra, porque esto sería tanto como determinar la naturaleza jurídica de éstos procedimientos en función del derecho, que tiene el particular de escoger una vía ó de optar por la otra.

Por todo lo anteriormente analizado, concluyo que la resolución que pone fin a un recurso es de naturaleza eminentemente administrativa.

#### **4.- SUS ELEMENTOS.**

Tomando como punto de partida la aceptación que hemos adoptado de los recursos administrativos, como el medio legal de defensa con que cuentan los particulares que se sienten afectados en sus

---

<sup>32</sup> Ob. Cit. Pág, 109.

intereses por un acto o resolución de una autoridad administrativa, y que persigue como fin la revisión de dicho acto ó resolución, encontramos que los recursos administrativos presentan los siguientes elementos:

a) La existencia de un acto administrativo que lesione su derecho ó interés jurídico. Esto presupone la necesaria existencia de un acto de autoridad administrativa que afecte los derechos del particular, entendiendo por acto administrativo aquél que emana de la actividad administrativa; sin embargo, como lo sostiene González Pérez, no todos los actos administrativos pueden ser objeto de recurso, generalmente se exige que se trate de actos que, a diferencia de los preparatorios ó de trámite, reflejan la verdadera voluntad de la administración y producen los efectos jurídicos efectivamente queridos por ésta. <sup>(33)</sup>

Además de la existencia de ese acto administrativo definitivo, se requiere que el mismo lesione un derecho legítimo, o la esfera jurídica del particular, es decir, que le cause agravio por no reunir los requisitos esenciales del propio acto ó no cumpla con las formalidades

---

<sup>33</sup> GONZÁLEZ PÉREZ JÉSUS, Los Recursos Administrativos Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1960, Pág 58.

prescritas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran el principio de legalidad al que debe sujetarse toda actuación de la Administración Pública.

Dicho en las palabras de Héctor Escola, la pretensión del sujeto recurrente debe basarse en una violación del orden jurídico, en una transgresión de las normas legales que regulan el acto administrativo objetado, para que el recurso sea viable. <sup>(34)</sup>

b) Que el recurso se encuentre previsto en la Ley, ello implica que exista una vía legal que prevea la procedencia del recurso, como medio para exigir a la Administración Pública revoque, anule ó modifique el acto, cuando se compruebe su inoportunidad ó su legalidad. Por lo que, como lo afirma Carrillo Flores, “el recurso administrativo supone la vigencia de una Ley que lo conceda, que es más que un requisito una condición sin la cual no se concibe”. <sup>(35)</sup>

c) La fijación en la Ley de la autoridad administrativa ante la que debe presentarse el recurso. Esa autoridad puede ser la misma que

---

<sup>34</sup> JORGE ESCOLA HECTOR, Tratado General de Procedimientos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, Pág. 275.

dictó el acto, la jerárquica superior ó un órgano especial distinto de los anteriores, la cual tendrá las facultades que la Ley le otorgue y que puede ser bien las de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, las de examinar no sólo la legalidad sino la oportunidad del propio acto impugnado. <sup>(36)</sup>

d)Que la Ley señale un término para la interposición del recurso. Con ello se trata de dar definitividad al acto, por el transcurso del tiempo. De no señalarse un término para la interposición del recurso, la autoridad no podía estar seguro de que su declaración haya quedado firme. <sup>(37)</sup>

e)Requisitos de forma y elementos que debe incluirse en el escrito mediante el cual se interpone el recurso. No obstante que la legislación mexicana reconoce un sin número de leyes administrativas, en las cuales se señalan los requisitos que deben reunir los recursos en ellas previstos, consideramos que dichos requisitos de forma y

---

<sup>35</sup> Ob. Cit. Pág. 111.

<sup>36</sup> FRAGA GABINO Ob. Cit. Pág 436.

<sup>37</sup> PÉREZ DE LEÓN ENRIQUE, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, Séptima Edición, Pág 217.



elementos del estricto por el cual se interpone el recurso, se pueden resumir en los siguientes:

- 1.- Nombre o razón social del promovente.
- 2.- Domicilio del recurrente.
- 3.- Autoridad ante quien se promueve.
- 4.- Acto que se impugna.
- 5.- Agravios que le cause el acto impugnado.
- 6.- Ofrecimiento de pruebas.
- 7.- Firma autógrafa del promovente.
8. Al respecto de recurso deberá acompañarse en su caso, los documentos justificativos de la personalidad de quien promueve a nombre de otro, o bien tratándose de personas morales.

Ahora bien, tomando en consideración que las leyes al regular los recursos administrativos persiguen, entre otras finalidades, el que los particulares en forma rápida, sencilla sin formalidades, puedan demostrar a las autoridades los errores, deficiencias ó exceso en las resoluciones que dicta ó en los actos que realiza, dicha finalidad se encuentra claramente precisada en nuestra jurisprudencia, con el objeto de evitar molestias y gastos a los particulares, con el desechamiento de sus instancias por deficiencias de terminología ó de requisitos de procedibilidad, así resulta conveniente transcribir las jurisprudencias y criterios que a éste respecto ha sentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- No deben sujetarse a fórmulas sacramentales.- Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, por que las mismas están suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se desprende de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales y 159 del Código Fiscal dela Federación. Por ello, es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de

procedencia que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación cuando el recurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia".

Revisión.- Juicio 166/71/1424/71.- Resolución de R.T.F. Tercer Trimestre de 1971.- página 208.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Su finalidad es proteger los derechos sustantivos de los particulares.- La finalidad de los recursos administrativos creados en el Código Fiscal de la Federación es proteger los derechos sustantivos de los particulares, por ello, en cualquier interpretación se debe tener dicha protección. De tal suerte, que si una persona no objeta un criterio en el momento de su notificación y si lo hace al recibir el mandamiento de ejecución, deberá considerarse que el recurso interpuesto fue el de oposición al procedimiento ejecutivo, en lugar del llamado de revocación".

Revisión.- Resolución del 4 de junio de 1974.- R.T.F. Segundo Trimestre de 1974.- página 88.

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CAREZCAN DE REQUISITOS FORMALES.- Deberán admitirse y darles trámite.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades, cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente”. Revisión.- Resolución de 25 de septiembre de 1975.- Juicio 29/73/347, R.T.F. Tercer Trimestre de 1975.- pág. 187.

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN DE LOS.- NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.- La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta y que el recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos

característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la Ley de la autoridad ante quien debe presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver.- Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción proceda en juicio aún cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharse, se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclama, y aún en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también puede estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos.- En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de

criterio se explica porque , si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desatenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objeto principal “el asegura la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación”. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma y por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación, pues “la acción de los particulares en le control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar al legitimidad administrativa ya de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimación de la administración”. Compilación de jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975. Vol. 3, Parte II, Segunda Sala, Página 837.

De los criterios antes transcritos, se concluye que al ser el fin primordial de los recursos administrativos, el proteger los derechos de

los particulares, facilitándoles la defensa de éstos, la falta de ciertos requisitos o formalidades, que no sean suficientes para desvirtuar al naturaleza de la pretensión del recurrente, no debe considerarse como motivo para desecharlos, siempre que el recurso se encuentre interpuesto dentro del plazo que la ley señala, y que en el mismo se expresen los argumentos que tiendan a demostrar la ilegalidad o inoportunidad del acto impugnado.

f) La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso. Supone ciertas formalidades en el trámite al que debe sujetarse la interposición del recurso, y el procedimiento para resolverlo.

g) La obligación de la autoridad expresamente señalada en la Ley, para dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la confirmación, modificación o revocación del acto impugnado.

Por confirmación se entiende la corroboración ó ratificación que emite la autoridad encargada de conocer el recurso interpuesto, respecto del acto recurrido, constatando la legalidad del mismo y

declarando infundados los agravios expresados por el recurrente. La modificación implica la alteración parcial que hace la autoridad que conoce del recurso, respecto del acto impugnado, significando al declaración parcial de su legalidad o ilegalidad. Finalmente, la revocación denota la anulación o invalidación del acto recurrido y de sus efectos, mediante la constatación de su ilegalidad y la declaración de que los agravios expresados por el recurrente son fundados. <sup>(38)</sup>

---

<sup>38</sup> IGNACIO BURGOA .- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 1972, Pág. 531, 532 y 533.



## CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### 3.1. Concepto.

El Profesor Gabino Fraga menciona que el procedimiento administrativo lo constituye un "... conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo..."<sup>(39)</sup>

El procedimiento para el Maestro de De pina Vara en su Diccionario Jurídico lo expresa de la siguiente forma: "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos..."<sup>(40)</sup>

Ahora bien, para este mismo autor la palabra Administración la define de la siguiente manera: "Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos..."<sup>(41)</sup>

---

<sup>39</sup> FRAGA GABINO; Op. Cit. Pág. 29.

<sup>40</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Décima Cuarta Edición, México. 1986. Pág 397.

<sup>41</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. Op. Cit. Pág. 59.

Estas dos palabras tienen un significado que se expresa o se entiende como un conjunto de formalidades exigidas por la Ley para la realización de determinados actos jurídicos en relación con los servicios públicos y que están encaminados a la obtención de ingresos para satisfacer el bienestar común de la sociedad.

Si bien es cierto que estos actos se producen en el ámbito interno de la Administración, éstos pueden ser preparatorios o con un efecto interno, mismo que integran las diferentes actividades que nos trascienden al exterior de la Administración, ejemplo de ellos son: los informes, dictámenes, propuestas de resoluciones, etc. Pueden ser constitutivos, éstos están enfocados a una realización concreta respecto de un asunto en particular como: la verificación de hechos o situaciones a personas físicas o morales, ya sea que se trate de valoración de pruebas que constituyen un pronunciamiento de la autoridad de lo cual se puede decir, que nace propiamente el acto con plena validez, y finalmente los actos de eficacia a través de los cuales se exterioriza la voluntad del órgano o administración.

Ahora bien, con respecto a los procedimientos administrativos encaminados a la materia fiscal federal encontraremos en el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación al respecto manifiesta que: “Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer el siguiente recurso de revocación:

Como se puede observar es necesario abarcar el procedimiento administrativo con respecto a este trabajo, por lo que se tratará de realizar un breve estudio del mismo a lo largo de esta tesis por ser el punto nodal de la misma.

### **3.2 LA RELACION TRIBUTARIA**

El autor Raúl Rodríguez Lobato cita al maestro Margain al referirse a la relación tributaria, mismo que menciona: “La relación

tributaria la constituye el conjunto de obligación que se den en el sujeto pasivo y el sujeto activo y se extienden al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria.”<sup>(42)</sup>

Asimismo hace mención Rodríguez Lobato que: “Es frecuente encontrar que los tratadistas al hablar de la relación tributaria la confunden con la obligación fiscal sustantiva, asignando el mismo nombre a una y a otra, lo cual es erróneo, ya que son dos conceptos distintos, pudiéndose dar el caso de que existe relación tributaria y no exista obligación fiscal sustantiva”.<sup>(43)</sup>

Por otra parte no debemos olvidar que constitucionalmente la relación tributaria en relación con la potestad tributaria nace del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “Son obligaciones de los mexicanos...” “...IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan la leyes...”

---

<sup>42</sup> RODRIGUEZ LOBATO RAUL, Derecho Fiscal, Editorial Harla, México, 1986. Pág.110.

<sup>43</sup> RODRIGUEZ LOBATO RAUL, Op. Cit. 112.

### 3.3 EL OBJETO DEL TRIBUTO.

El objeto del tributo puede ser definido como lo manifiesta el Profesor Rodríguez Lobato al decir que: “El objeto del tributo como la realidad económica sujeta a imposición.”<sup>(44)</sup>

A decir verdad, la anterior aseveración es realmente corta y muy subjetiva, ya que si bien es cierto, la ley tributaria debe señalar cual es el objeto del gravamen, o sea lo que grava. Lo que se entiende por gravamen según el Diccionario Jurídico Mexicano es: “Se utiliza como sinónimo de diferentes conceptos jurídicos en relación a las cargas u obligaciones que afectan a una persona o a un bien...”, “...en el sentido fiscal se utiliza como sinónimo de tributo e impuesto, siendo éstos últimos los términos técnicos más correctos.”<sup>(45)</sup>

De lo que podemos concluir que el objeto del tributo es el objeto del impuesto, a manera de ejemplo podemos decir que si se va a concluir en lo que respecta al Impuesto al Valor Agregado, entonces el

---

<sup>44</sup> RODRIGUEZ LOBATO RAUL, Op. Cit. 112

Objeto del impuesto va a estar encaminada a imponer el 15% de valor del bien o servicios que el particular debe enterar a Fisco Federal.

### **3.4 FUENTE DEL TRIBUTO**

Por lo que corresponde a la fuente del tributo, primero podemos decir, que es la actividad económica gravada por el legislador, ahora bien, las fuentes del Derecho Tributario como las fuentes del Derecho en general están contenidas en la Ley o sea en el Código Fiscal de la Federación y su reglamento, en Decreto emitidos por el Presidente de la República, en los Reglamentos de las Diversas Leyes también emitidas por el Ejecutivo Federal, en las circulares de carácter interno en la administración Pública Federal, en la Jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en general por el poder Judicial Federal, así como en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, etc., otras fuentes a saber serían la costumbre, los tratados internacionales, entre otros, además sin ser menos importantes los principios generales de Derecho.

---

<sup>45</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario de Derecho Mexicano, Tomo D-H, Editorial Porrúa México, 1993 Pág. 1547

Sería erróneo establecer o hacer mención al darle solo importancia al Derecho positivo mexicano, por lo que respecta a las normas tributarias, sin importar que en el derecho fiscal cuentan y sobre todo están presentes las demás fuentes del derecho mexicano a las que hace referencia en el párrafo citado con antelación, ya como es sabido por todos nosotros el derecho de manera universal se debe de apreciar como un todo, aplicado al caso en particular, dicho de otra forma el derecho existe en general y es uno y se aplica en forma particular al caso concreto.

### **3.5 EL HECHO IMPONIBLE.**

Al hablar del hecho imponible es mencionar u observar el concepto de norma jurídica en materia fiscal, la legislación fiscal establece una serie de presupuestos de hechos o hipótesis o serie de hipótesis a las cuales se complementa la acción o materialización de un acto jurídico mismo que culmina en la obligación fiscal. A este presupuesto de hecho interpretado en las normas jurídicas en forma hipotética como lo llama Dino Jarach al hecho imponible a este respecto del hecho imponible Sainz de Bajanda siguiendo a Berliri,

citado por Raúl Rodríguez, nos dice que: “El presupuesto de hecho comprende todos los elementos necesarios para la producción de un determinado efecto jurídico y sólo esos elementos, lo cual trae aparejada una triple consecuencia:

a) que en ausencia de uno cualquiera de los elementos que concurren a formar el presupuesto, el efecto jurídico en cuestión no se produce;

b) que no es posible establecer una distinción entre los varios elementos del presupuesto en cuanto se refiere a la casualidad jurídica existente entre cada uno de los elementos singulares y el efecto jurídico producido;

c) que dos presupuestos distintos deben contener, al menos, un elemento diverso, que es precisamente el que cualifica el presupuesto particular de que se trata en contraste con todos los otros presupuestos posibles”<sup>(46)</sup>

---

<sup>46</sup> RODRIGUEZ LOBATO RAUL Op. Cit. Pág. 115.



En cuanto a la definición de hecho imponible, para Sainz de Bujanda lo considera como: “el hecho hipotéticamente previsto en la norma, que se genera al realizarse la obligación tributaria o también el conjunto de circunstancias hipotéticamente previstas en la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta” <sup>(47)</sup>

En otras palabras el hecho imponible son todas las consecuencias previstas en la norma tributaria a la cual se ajusta un acto jurídico, producido por una persona moral o física, por tanto, el hecho de que exista una norma con presupuestos perfectamente identificados, y que un sujeto o persona jurídica realice alguna actividad prevista precisamente en algún ordenamiento fiscal, esto hace, que nazca una relación tributaria, y por tanto se tenga la obligación de contribuir para el gasto público federal.

### **3.6 EL HECHO GENERADOR**

En términos generales se concibe como la conducta o la realización material que realiza una persona, en una actividad ya se un

---

<sup>47</sup> RODRIGUEZ LOBATO RAUL Op. Cit. Pág. 115

Servicio o la enajenación o alguna modalidad de un bien, como puede ser una transacción regulada por el derecho tributario y que en consecuencia genera una actividad a pagar destinada al gasto público federal. Dicho de otro modo la voluntad se adecua a la hipótesis prevista por la norma tributaria o en el campo del derecho fiscal, dicho de otra forma es el hecho o acto material que se realiza, previsto por ordenamientos fiscales y que con la conducta o voluntad materializada se actualiza la hipótesis contenidas en las normas de tipo tributario.

### **3.7 NACIMIENTO DE LA OBLIGACION FISCAL.**

Para poder abordar este tema primero que nada es necesario definir lo que por obligación fiscal y así tenemos que para el Diccionario Jurídico Mexicano obligación fiscal significa: “Vínculo Jurídico de contenido económico entre una persona física o moral, y el Estado, que constriñe a ésta a realizar el pago de una contribución , así como a llevar a cabo acciones o abstenciones consignadas en las leyes fiscales”<sup>(48)</sup>

---

<sup>48</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 2247

La anterior idea nos proporciona el referido Diccionario es de gran ayuda, aunque también es de gran trascendencia el momento en que nace la obligación fiscal, así tenemos que la mayoría de los tratadistas afirman que ese momento es precisamente al realizarse el hecho generador, pues ello, coincide con la situación abstracta prevista en la ley. También es importante destacar lo que al respecto menciona el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación, mismo que a la letra dice: “Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran...”

Este artículo del Código Fiscal de la Federación afirma lo que hemos venido apuntando con anterioridad y nos aporta sin duda alguna muestra importante referida al ámbito de temporalidad entendida como tiempo, y que se realiza esa situación prevista en la norma, de ahí que sea relevante afirmar que se debe aplicar el derecho positivo vigente en la materia fiscal y que como todos sabemos del derecho fiscal es una materia flexible en este sentido, referido lo anterior a la aplicación de la Ley, ya que el fisco como veremos más adelante aplica el derecho positivo, del momento en que surge la determinación fiscal. Y otro dato

que es importante destacar como lo veremos más adelante el fisco federal no litiga sin tener la certeza de que se va a poder cobrar lo que adeude el particular de ahí que sea importante saber apreciar el nacimiento de la obligación fiscal y sobre todo poner más atención en relación a las garantías fiscales, ya que sin ellas no se puede echar a andar la maquinaria de la acción a favor de un particular o en contra de un órgano jurisdiccional.

### 3.8 LA DETERMINACION FISCAL

Dentro de este punto una de las anotaciones más sobresalientes la hace Mario Pugliese al manifestar que a través de esta institución “El Estado tiende a un fin único y predominante: hacer cierta y realizable su pretensión, transformar la obligación abstracta y genérica de los contribuyentes para el pago de los gastos públicos, en una obligación individual y concreta de una prestación determinada”<sup>(49)</sup>

---

<sup>49</sup> PUGLIESE MARIO, Citado por RODRIGUEZ LOBATO RAUL Op. Cit. Pág. 121

De la intervención anterior podemos agregar que ciertamente en México, son obligaciones de los mexicanos, entre otras, el contribuir para el gasto público como lo menciona el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora bien por lo que respecta a determinar una cantidad de dinero, como ya se vio anteriormente resulta de que el hecho generador o voluntad de un contribuyente se adecue al hecho imponible establecido en un ordenamiento legal en materia tributaria, resulta por tanto, que se una facultad-obligación a cargo de las autoridades administrativas, una de ellas sería el determinar una cantidad cuando no existiera contabilidad o no se hubiese presentado la misma en determinado período, dicho de otro modo, es la forma de establecer cuantitativamente una obligación. Otro punto que debe tomarse en cuenta, como todos sabemos en México la determinación fiscal la realiza el propio contribuyente lo que se conoce como auto determinación fiscal, de lo que resulta que a la administración corresponda la conocida facultad de verificación, esto es, la comprobación que realizan las autoridades hacendarias, por lo que si existen diferencias entre lo declarado por el contribuyente y lo que debió haber declarado realmente el mismo, de esto como resulta obvio,

al detectar la autoridad irregularidades, pide información tanto de declaraciones de ejercicios anteriores como de dictámenes de contadores, auditorias realizadas por su personal. cruce de información con terceros, en fin contabilidad en general.

Por lo tanto, si de la autodeterminación por parte de el contribuyente como de la verificación que realiza la autoridad, resulta una diferencia, esta se determina a criterio de la autoridad, y se hace exigible al contribuyente. como resultado de un ilícito fiscal, a grosso modo se puede decir que estos son los pasos a seguir en lo que corresponde a la determinación fiscal.

### **3.9 EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION FISCAL**

El Término exigibilidad como lo apunta el diccionario Larousse Ilustrado al decir que “Sacar de uno por autoridad pública dinero u otra cosa, demandar imperiosamente, requerir una cosa, algo que es necesario”<sup>(50)</sup>

---

<sup>50</sup> DICCIONARIO EL PEQUEÑO LAUROUSE ILUSTRADO. Op. Cit. Pág 450

Lo anterior aplicado a la materia tributaria, se puede decir que es una facultad y una obligación con la posibilidad de hacer efectiva dicha obligación, aún en contra de la voluntad del obligado o contribuyente, en virtud de que no se cumplió con dicha obligación, en la época de pago de la obligación fiscal, como consecuencia del estudio de este capítulo tenemos.

### **3.10 EL CRÉDITO FISCAL.**

Para entender el significado del crédito fiscal estimo conveniente remitirme al artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, mismo que a la letra dice: “son créditos Fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus Organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena...”

En otras palabras, podemos decir que toda obligación fiscal determina en cantidad líquida es un crédito fiscal, de lo cual se debe concluir que una cantidad constituida en crédito fiscal se destina al gasto público, y por tanto tiene gran importancia ya que si estas cantidades no son cobradas por el fisco federal, no podría ser posible cubrir los altos requerimientos de la sociedad mexicana, de ahí la importancia y trascendencia que tiene éstos en el México actual.

### **3.11 SUJETOS DE LA RELACIÓN JURIDICO-TRIBUTARIA.**

La relación jurídico-tributaria, como ya se ha expresado con anterioridad, se origina a través del hecho generador al adecuarse al hecho imponible, o más expresamente apegado al derecho positivo vigente en la materia tributaria, por tanto al expresar su voluntad o actos volitivos que caen en el campo del derecho, los sujetos están obligados a cumplir con sus respectivas obligaciones.

Queda acentuado que en el Derecho Tributario como en toda relación del Derecho Público se tiene carácter de sujeto activo y sujeto pasivo. Ahora bien, es de tomar en cuenta que por la naturaleza



especialmente de la materia tributaria, ambos sujetos tienen características particulares que es necesario desarrollar en esta tesis, como se expresará más adelante.

### 3.11.1. EL SUJETO ACTIVO

Como se ha indicado en ocasiones anteriores, el principal destino de las contribuciones es para el gasto público, en este caso al estudiar los recursos administrativos en materia tributaria federal la encargada de recaudar es la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través de sus unidades administrativas.

El sujeto activo en esta relación jurídica tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la ley de que se trate, pudiendo ser en materia federal: La Ley del Impuesto Sobre la Renta, La Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, La Legislación Aduanera, La Ley del Impuesto al Valor Agregado, el Código Fiscal de la Federación, etc. Por citar algunas de ellas, cabe señalar que la observancia de la Ley se presenta como una facultad obligación de carácter irrenunciable, de lo que resulta que no sólo tiene

el derecho o facultad de exigir el cumplimiento, sino también la obligación de hacerlo. Esta afirmación tiene su base en dos aspectos fundamentales: la naturaleza de la deuda tributaria y la naturaleza del sujeto activo.

En relación a la naturaleza de la deuda tributaria y a la naturaleza del sujeto activo, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice: "...como ha reconocido la Suprema Corte, el cobro del crédito tributario es de interés público, ya que toda la legislación tributaria tiende a regular la obtención de los recursos que necesita el Estado para hacer frente a sus gastos, por lo que la administración no puede renunciar a la obtención de lo que tiene derecho y necesita, independientemente de que ello traería como consecuencia la falta de equidad de la ley al dejar en desventaja a los sujetos que si pagan frente a los que no lo hacen.

El segundo aspecto se fundamenta en el principio de que la autoridad sólo puede realizar aquello que la Ley le autoriza, por lo que,

al no estar facultada para dejar de cobrar determinadas contribuciones, no puede renunciar a ese derecho, a costa de violar la ley..."<sup>(51)</sup>

La anterior intervención viene a reafirmar lo dicho en el párrafo anterior, se deduce que existen diversos sujetos activos en México en Materia Tributaria como son la Federación, los Estados, los Municipios y algunos otros organismos fiscales autónomos, que cuentan con facultades restringidas, económico-coactivas y que algunos de ellos se originan de cuotas del Seguro Social, del ISSSTE, de INFONAVIT, de derechos de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, de derechos de Aeropuertos, etc., aunque como ya se ha expresado en este trabajo, la única autoridad que nos interesa es la Federación, por lo tanto debemos concretarnos en ésta respecto de sus facultades tributarias.

### **3.11.2. EL SUJETO PÁSIVO.**

El sujeto pasivo es considerado conforme a la Teoría General del Derecho, como la persona que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación en virtud de haber realizado el supuesto jurídico establecido en la norma, y como ya se ha expresado con anterioridad,

---

<sup>51</sup> DELGADILLO GUTIERREZ. LUIS HUMBERTO, Op. Cit. Págs. 117 y 118

tenemos que en materia tributaria la realización del hecho generador crea en favor del sujeto activo la facultad de exigir el cumplimiento de las obligaciones, tanto sustantivas como formales, también puede ser llamado como deudor jurídico tributario lo que se debe manifestar es que el sujeto pasivo debe ser una persona física o moral, para lo cual tenemos que el término persona lo define el maestro De Pina Vara Rafael en su Diccionario de Derecho como: "Ser físico (hombre o mujer), o ente moral (pluralidad de personas legalmente articulado) capaz de derechos y obligaciones"<sup>(52)</sup>

Por tanto, debemos afirmar que son sujetos de las contribuciones las personas físicas o morales comprometidas al pago de la obligación tributaria, en virtud de haber realizado el hecho generador que la ley prevé.

### 3.11.3. EL RESPONSABLE TRIBUTARIO.

Es aquella persona que sin haber realizado el hecho generador, por disposición de la ley se encuentra obligada al pago de la obligación tributaria, a través de él , Fisco asegura de mejor manera el

---

<sup>52</sup> DE PINA VARA RAFAEL. Op Cit Pág. 382.

cumplimiento de su función recaudadora y además simplifica, la actividad de recaudación, en la materia tributaria la figura del responsable no tiene su origen en el ilícito, sino en la relación del sujeto responsable con el sujeto de la contribución o por la situación jurídica señalada por la Ley, para explicar mejor lo anterior podemos señalar las consideraciones mencionadas y con base en lo dispuesto en el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, podemos observar los siguientes tipos de responsabilidades:

Son responsables solidarios con los contribuyentes:

I.- Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.

II.- Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.

III.- Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquellas que se causaron durante su gestión.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior cuando la sociedad en liquidación cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere este Código y su Reglamento.

La persona o personas cualesquiera que sea el nombre con que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general, o la administración única de las sociedades mercantiles, serán responsables solidarios por las contribuciones causadas o no retenidas por dichas sociedades durante su gestión, así como por la que debieron pagarse o enterarse durante la misma, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la sociedad que dirigen, cuando dicha sociedad incurra en cualquiera de los siguientes supuestos.

a) No solicita suscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

b) Cambien su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del Reglamento de este Código, siempre que dicho cambio se efectúe después de que se le hubiere notificado el inicio de una visita y antes de que se haya notificado la solución que se dicte respecto de la misma, o cuando el cambio se realice después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos.

c) No lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

IV.- Los adquirientes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubieren causado en relación con las actividades realizadas en la negociación, cuando pertenecían a otra persona, sin que la responsabilidad exceda del valor de la misma.

V.- Los representantes, sea cual fuere el nombre con que se les designe, de personas no residentes en el país, con cuya intervención

éstas efectúen actividades por las que deban pagarse contribuciones, hasta por el monto de dichas contribuciones.

VI.- Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.

VII.- Los legatarios y los donativos a título particular respecto de las obligaciones fiscales que se hubieran causado en relación con los bienes legados hasta por el monto de éstos.

VIII.- Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.

IX.- Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes, hasta por el valor de los dados en garantía, sin que en ningún caso su responsabilidad exceda del monto del interés garantizado.

X.- Los socios o accionistas, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por



la sociedad cuando tenían tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la misma, siempre que dicha sociedad incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción III de este artículo, sin que la responsabilidad exceda de la participación que tenían en el capital social de la sociedad durante el periodo o a la fecha de que se trate.

XI.- Las sociedades que, debiendo inscribir en el registro el libro de acciones o partes a sus socios o accionistas, inscriban a personas físicas que no comprueben haber retenido y enterado, en caso de que así proceda el impuesto sobre la renta causado por el enajenante de tales acciones o partes sociales o, en su caso, haber recibido copia del dictamen respectivo.

XII.- Las sociedades escindidas, por las contribuciones causadas en relación con la transmisión de los activos, pasivos y de capital transmitidos por la escidente, así como por las contribuciones causadas por esta última, con anterioridad a la escisión, sin que la responsabilidad exceda del valor del capital de cada una de ellas al momento de la escisión.

XIII.- Las empresas residentes en México o los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país por el impuesto que se cause por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y por mantener inventarios en territorio nacional para ser transformados o que hubieran sido transformados en los términos del artículo 1º de la Ley del Impuesto al Activo, hasta por el monto de dicha contribución.

XIV.- Las personas a quienes residentes en el extranjero les presten servicios personales subordinados o independientes, cuando éstos sean pagados por residentes en el extranjero hasta el monto del impuesto causado.

La responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios, con excepción de las multas. Dispuesta en este párrafo no impide que los responsables solidarios puedan ser sancionados por actos u omisiones propias.

XV.- La sociedad que administre o los propietarios de los inmuebles afectos al servicio turístico de tiempo compartido prestado por residentes en el extranjero, cuando sean partes relacionadas en los términos de los artículos 64-A y 74 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, hasta por el monto de las contribuciones que se omitan.

XVI.- Los fabricantes, productores, envasadores e importadores de los bienes a que se refiere el artículo 2º fracción I, incisos E y F de la Ley de Impuestos Especial sobre Producción y Servicios, por la diferencia de impuestos que resulte de conformidad con lo establecido en el artículo

establecido en el artículo 8° fracción V. De dicho Ordenamiento, cuando el precio de enajenación de dichos bienes realizada por el contribuyente, sea superior en más de un 3% del precio de venta del detallista registrado por los fabricantes, productores, envasadores e importadores de conformidad con la citada ley.

XVII.- Los asociados, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por el asociante mediante la asociación en participación, cuando tenían tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada por los bienes de la misma, siempre que la asociación en participación incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieran los incisos a), b) y c) de la fracción III de ese artículo, sin que la responsabilidad exceda de la aportación hecha a la asociación en participación durante el período o la fecha de que se trate.

De lo anteriormente escrito podemos concluir que la figura de el responsable tributario está perfectamente delimitado en el Código Fiscal de la Federación, de ahí la transcripción total del artículo 26 del Código mencionado, por lo amplio y complejo de éste.

## **CAPITULO IV EL RECURSO DE REVOCACION**

Los recursos administrativos en materia tributaria se encuentran ampliamente reglamentados en el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 116 de este ordenamiento jurídico establece:

“Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal Federal, se podrá interponer el recurso de revocación”.

### **4.1 CONCEPTOS.**

El recurso de Revocación para Agustín Gordillo: “Sería aquel presentado ante el mismo órgano que dictó un acto para que lo revoque o modifique por contrario imperio o sea el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado”.

Por su parte para Miguel S. Marienhoff, revocación es “la extinción de un acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública, para satisfacer actuales exigencias del interés Público o restablecer el imperio de la legitimidad”.

## 4.2 ACTOS IMPUGNADOS

Es pertinente señalar que el Recurso de Revocación como se observa en el Código Fiscal de la Federación, es procedente en los siguientes casos:

Mismos que se expresan en el artículo 117 el cual señala: “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 aquellas 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 estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este código.

- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés Jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este código.

De lo expresado por el artículo anteriormente podemos decir que el presente recurso procede contra resoluciones definitivas en las que se determinen contribuciones o sus accesorios, nieguen la devolución que conforme a la ley sea procedente y contra cualquier otra resolución definitiva dictada por las autoridades aduaneras, de lo cual es pertinente destacar que dicha resoluciones que se imponen deben ser necesariamente, de carácter definitivo dicho de otro modo , debe ser una resolución definitiva, lo cual significa que no puede ser modificada unilateralmente por la autoridad.

Otro dato importante lo menciona el artículo 120 del Código Fiscal Federal al decir: “ La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado

antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando un recurso se interponga ante autoridad Fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente”

De lo anteriormente expresado se cita la siguiente tesis:

RUBRO: JUICIO FISCAL. CASO EN QUE NO EXISTE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR UN RECURSO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL.

TEXTO. No puede considerarse que el juicio fiscal sea improcedente por no agotar el recurso administrativo, cuando la resolución impugnada se funde en diversos ordenamientos, y algunos de ellos no prevé recurso, pues, dada la indivisibilidad de la resolución sancionadora, no podría exigirse al afectado que agotarse en recurso que si lo podría enderezar contra la sanción que se apoya en el ordenamiento que lo prevé, pero que no serviría para impugnar las impuestas con apoyo en los diversos ordenamientos a los que dicho medio de defensa es ajeno.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 1392/89. Kennamex, S. A de C.V. 3 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponentes: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García Jos.

Amparo directo 1662/89. Celanese Mexicana S. A de C.V. 9 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponentes: Carlos Amado y su secretaria: Alejandra de León González.

Amparo directo 572/91. Sociedad Mexicana de Química Industrial, S.A de C.V. 19 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo 482/92. Mudanzas Gou, S.A de C.V. 11 de julio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Amparo directo 1632/91. Textiles Ucobin, S.A de C.V. 13 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.



Ahora bien el Código Fiscal de la Federación a ultimas fechas tuvo reformas, adicionales y derogaciones respecto a las cuales se debieron adaptar en 1994 tal es el caso de la ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo vigente a partir del 1° de enero de 1994, así como el Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, vigente a partir del 1° de enero de 1994. Lo mencionado se relaciona sin lugar a dudas con el tema tratado, en esta Tesis, toda vez, que hubieron modificaciones en la estructura de la materia fiscal por lo que el presente trabajo se tratará de apegar a dichas reformas para su mejor comprensión y actualización.

#### **Plazo para la Interposición.**

Analizando el presente artículo nos da a saber que el recurso administrativo únicamente será interpuesto ante la autoridad al que lo ejecuto o emitió o ante autoridad competente.

Hablándonos también de un término que tendrán la persona física o moral afectada, en sus intereses que será de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente,

aquel en que haya surtido efectos la notificación señalada. También se podrá enviar recurso a la autoridad por correo certificado desde el lugar donde se encuentre el recurrente y se computara el tiempo desde el día en que se entregue a la oficina exactora, o en la oficina de correos.

Haciendo mención también, que si la persona fallece durante el plazo indicado el procedimiento será suspendido hasta por un año con excepción, si antes hubiese nombrado representante legal.

En el artículo 121 dice: “ El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecuto el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito de recurso deberá presentarse dentro de un plazo que en los mismo se señala.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecuto el acta por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que

resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso, si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias, contenido en un Tratado para evitar la doble tributación incluyendo en su caso, el Procedimiento Arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado. En los casos de incapacidad o declaración a ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor de incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular, si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación”.

Este no da una visión muy entendible al mencionar que únicamente se interpondrá recurso administrativo ante la autoridad competente o ante la autoridad que lo emitió o ejecuto el acto impugnado.

Señalando también casos en que se suspenderá el procedimiento por causas ajenas al sujeto pasivo y al activo.

#### **4.3 ORGANO COMPETENTE PARA CONOCER**

Si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en la oficina exactora más cercana a dicho domicilio o enviarlo a la autoridad que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativo fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

En el artículo precedente se puede observar varios supuestos importantes de los cuales tratare de exponer brevemente, respecto de lo que de debe entender primeramente por lo que es un medio de impugnación a lo cual el Instituto de Investigaciones Jurídicas expresa en su Diccionario Jurídico Mexicano al decir: “Medios de Impugnación.- Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia...”<sup>(53)</sup> de la anterior transcripción mas podemos percatar que el recurso de revocación se encuentra dentro de este genero y su verdadera intención es la de tratar de revocar o corregir la acusación de la autoridad por medio de la vía idónea, a lo cual el Recurso de Revocación puede ser la vía para la solución en el Procedimiento administrativo que se sigue en el Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>(53)</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario de Derecho Mexicano. Op. Cit. Pág. 2105

Por lo que toca a lo referido a los cuarenta y cinco días puede ser ocioso el señalar que se trata de días hábiles pero vale más referirnos de esta forma y no a que se tenga una mala apreciación por parte de los poco versados en materia fiscal.

Una aclaración más en cuanto a la simplificación administrativo, se ha hecho presente en el sentido de que la autoridad debe recibir el trámite en la oficina más cercana al domicilio del contribuyente de ahí que se den ciertas facilidades en el sentido de que podrá presentarse en la oficina exacta más cercana en que resida el recurrente, cabe destacar además, aunado a lo anterior, el uso de los buzones para los contribuyentes, en cuanto a la atención y tiempo que se perdía al formarse en las distintas oficinas Federales de Hacienda.

#### **4.4.- REQUISITOS FORMALES**

Por lo que toca a la formalidad del recurso de Revocación, los requisitos son muy escuetos y sencillos aunque deben de cumplirse, ya que de lo contrario el Código Fiscal de la Federación es terminante como lo menciona el artículo 122 al decir que: “El escrito de interposición del Recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I. La resolución o el acto que se impugna;
- II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

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

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

Primeramente lo señalado en el anterior artículo se debe tomar en cuenta que nos remite al artículo 18 del multicitado ordenamiento fiscal, por lo que textualmente el artículo 18 manifiesta:

“Toda promoción que presente ante las autoridades fiscales, deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en que imprimirá su huella digital.

Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar anexo que en su caso ésta 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 manifestando el Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad. y la Clave que le correspondió en dicho registro.



- III. Señalar la autoridad a la que se 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.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refiere este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión de dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán acompañar el requerimiento la forma respectiva en el número de ejemplares que sea necesario.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al Registro Federal de Contribuyentes a que se refiera el artículo 31 de este Código”.

El artículo a que se refiere lo anterior habla en términos generales a lo referido al Código de Barras y lo relacionado con declaraciones, avisos solicitudes de Registro Federal de Contribuyentes y demás documentos.

Haciendo un resumen y listado de los requisitos para la presentación del Recurso de Revocación antes las autoridades fiscales a continuación se señalan:

- El acto que se impugna
- Los agravios que le causa el acto impugnado.
- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
- Constar por escrito.
- El nombre, domicilio fiscal, y Registro Federal de Contribuyentes y clave a dicho registro (mejor conocida como Homoclave)
- Nombre de la autoridad a quién va dirigido el escrito y en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Por lo que respecta a fundar su dicho el recurrente debe aportar determinados elementos que precisamente el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación señala: “El promovente deberá acompañar el escrito en que se interponga el recurso:

- I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actué 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 de resolución impugnado 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 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 fotocopias siempre que obren en poder del recurrente las originales. en caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrán exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Los requisitos formales que debe de contemplar el Recurso de Revocación son los siguientes de acuerdo al artículo 18, 19, 123 del Código Fiscal de la Federación:

- A. La resolución o el acto que se impunga;
- B. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado;
- C. Las pruebas y hechos controvertidos y dictamen pericial en su caso;
- D. Por escrito;
- E. Nombre, denominación o razón social;
- F. Domicilio fiscal con Registro Federal de Contribuyentes para su competencia en razón del territorio;
- G. Autoridad a quien se dirige el escrito para su competencia, así como el propósito de la promoción;
- H. Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de las personas autorizadas;
- I. Escrito firmado por el interesado o representante legal;
- J. Con anexos o formas exigidas (si se requieren)
- K. Presentarse en forma oficial en caso de que exista.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos, y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene 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 refieran las fracciones anteriores la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días, si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Como se puede observar en el artículo anterior el promovente debe acompañar diversos documentos en los cuales se basará el fundamento de su dicho los cuales son requisitos “sine quanon” como lo expresa en el último de los párrafos del citado artículo, los cuales en pocas palabras son:

- I. Acreditar la personalidad
- II. El oficio donde conste el acto impugnado.
- III. La constancia de notificación del acto impugnado (en esta parte llama la atención al hablar de la llamada negativa ficta. esto es, si algún contribuyente formula alguna petición a una autoridad esta obligada a dar tramite y dar una respuesta por escrito, así lo señala el propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 131 mismo que dicta: la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.  
El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.
- IV. Las pruebas documentales que ofrezca el dictamen pericial.

De lo anterior se deduce que este artículo no debería establecer la negativa ficta, sino más bien desde mi punto de vista debería referirse a una afirmativa ficta, por que tal y como esta escrito el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación le permite a la autoridad no contestar el recurso de revocación o simplemente alguna petición formulaba por el particular, en ciertos casos, de lo anteriormente expresado se concluye que existe violación a los artículos 8, 14 y 16 constitucionales, toda vez que el artículo 8 constitucional establece: “ Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Ahora bien al examinar la jurisprudencia nos podemos percatar que las palabras “breve término” al que aluden varias de ellas la encontramos en la tesis relacionada publicada en la sexta época, Tercera parte: Vol. XII, P. 60.- A.R. 1393/58 Humberto Ramírez Castillo. Unanimidad de 4 votos. Misma que dice: “PETICION

DERECHO SI Pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un Recurso y ningún acierto recae al mismo, se viola la garantía que consagra el artículo 8º Constitucional”

De lo anteriormente escrito y con relación en el mismo sentido encontramos otra tesis sobresaliente que se dicto en el Amparo en revisión 617/73.- Banco de Londres y México, S.A Séptima Epoca. Vol. 59. Sexta parte. Tribunales Colegiados de Circuito. P 40. La cual expresa: “LA PETICION, DERECHO DE NEGATIVA FICTA. OPCION PARA LOS PARTICULARES. El particular que no obtiene una contestación congruente a una instancia antes las autoridades fiscales. tiene opción de reclamar en la vía de amparo indirecto la violación al artículo 8º constitucional o transcurrido el término que señala actualmente el artículo 92 del Código Fiscal, demandar de la autoridad fiscal la nulidad de la resolución negativa que se configura para que el Tribunal Fiscal de la Federación resuelva sobre su pretensión, dando la oportunidad a aquella autoridad de sostener la validez de la negativa que se ha configurado.”

De lo anteriormente expresado se puede decir que al establecer el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación la negativa ficta abre la posibilidad a la autoridad administrativa de no resolver o contestar, por lo que el particular debe presumir que



se a confirmado la Resolución impugnada en el recurso de revocación. Lo cual trae como consecuencia que se viole la seguridad jurídica y el principio de legalidad establecidos en la constitución, al no observarse lo anterior el contribuyente queda en completo estado de indefensión toda vez que no conocería el motivo. ni más aún el fundamento de la resolución o contestación por el cual se le esta negando la respuesta a su petición formulaba por lo que en todo caso tiene que acudir a una instancia superior para conocer el sentido de su petición, como podría ser al Tribunal Fiscal de la Federación o a los Tribunales federales mediante el Amparo Indirecto.

#### **4.5 SOBRE LAS IMPROCEDENCIAS**

Al interponer el recurso de revocación se debe tener presente que existen diversos presupuestos, para que a este se de debido tramite. aparte de los requisitos señalados en los artículos anteriores, para ello el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación señala diversas improcedencias mismas que mencionan de la siguiente forma: “Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I. Que no afecten el interés jurídico del Recurrente;
- II. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativo o en cumplimiento de éstas o 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 si en la ampliación no se expresa agravio alguno tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este código;
- VII. Si son revocados los actos por la autoridad, y
- VIII. Que hayan sido dictadas por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversia previsto en un tratado para evitar la doble tributación. si dicho procedimiento se inicio con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De las fracciones anteriores, la fracción VI precisa el artículo 129 Fracción II de Código multicitado para lo cual tal artículo citado dice: “ Artículo 129.- Cuando se

alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los recurribles conforme a los artículos 117 , se estará a las reglas siguientes: ...

II.- Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiese practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del mismo recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada en efecto. Si no se hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación”.

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

Las fracciones que aparecen en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación son atendidas de previo y especial pronunciamiento por la autoridad que va a atender el Recurso de revocación y si está encuentra alguna de las hipótesis o supuestos establecidos dará lugar a la improcedencia del recurso que se haga valer,

por lo que, no estará obligado a analizar el fondo del asunto planteado en las recientes reformas hechas al Código Fiscal de la Federación se encuentra lo expresado por el artículo 124-A respecto a el sobreseimiento, palabra reconocida en el vocabulario de derecho de amparo y que por razones de actualización de la materia fiscal esta lo apropia y lo hace suyo expresándolo de la siguiente forma. Artículo 124-A. “Procede el sobreseimiento en los casos siguientes:

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

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

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

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

Más adelante en la sección segunda del Recurso de Revocación el artículo 125.- dice “El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto. Juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto

administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del Juicio Respectivo.

Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este Código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al Juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación”.

El presente artículo señala que se debe impugnar un acto ante la propia autoridad administrativa en el caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con una Area específica para la Resolución del recurso de Revocación la cual se encarga de dar Contestación al citado recurso. De acuerdo al Reglamento Interior

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su capítulo XI de Competencia en Materia de Recursos Administrativos y otras Disposiciones Generales.

Al respecto el artículo 125 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda señala las autoridades competentes para la resolución de los Recursos Administrativos el cual textualmente afirma “Serán competentes para tramitar resolver los recursos administrativos establecidos por las leyes fiscales”:

I.- Tratándose de la Revocación prevista en el Código Fiscal de la Federación.

a).- La Administración General Jurídica de Ingresos, cuando se controviertan resoluciones dictadas por ella misma o por cualquier Unidad Administrativa adscrita a la Subsecretaría de Ingresos, o por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados, incluyendo los recursos a que se refieren los incisos b) y c) de esta fracción.

b).- La Administración de Recursos Administrativos, cuando se impugnen resoluciones dictadas por las Unidades administrativas que dependan de las

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

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

(Se deroga segundo párrafo D. O. F. 20/VIII/1993)...

De las Autoridades a su vez dependen personal a cargo de las citadas direcciones. De ahí que tengan ciertas atribuciones como es el caso de la siguiente tesis aislada que a continuación se transcribe.

“RUBRO: SUBADMINISTRADORES TECNICOS. COMPETENCIA PARA DESECHAR EL RECURSO DE REVOCACION QUE PREVE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LOS ADMINISTRADORES FISCALES FEDERALES.

TEXTO: Los subadministradores técnicos resultan competentes para tramitar y resolver recursos administrativos, entre ellos el de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación contra las resoluciones de los administradores fiscales federales, acorde con lo dispuesto en el artículo 125, fracción I, inciso c), del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contenido en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, y con el artículo primero, fracción III inciso d), punto 4, del acuerdo por el que se delegan facultades a los servidores públicos de la Secretaría en cuestión, dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación de nueve de marzo de mil novecientos ochenta y nueve; sin que sea obstáculo que el acuerdo delegatorio en comento se expedirá durante la vigencia del reglamento interior abrogado posteriormente por su



similar, ya que del texto de los artículos transitorios del nuevo ordenamiento se desprende que subsiste la violencia del referido acuerdo por no oponerse a la nueva reglamentación, que contempla también las facultades, denominación y competencia de las autoridades mencionadas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 38/93. Santiago Elías Hernández. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. Ponentes: Arturo Iturbe Rivas. Secretario: José Eduardo Tellez Espinoza.

Ahora bien en el artículo 126 de este Código señala:

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

De lo señalado por el artículo anterior se desprende que una fianza otorgada como garantía de una obligación fiscal, no procede el recurso de revocación,

toda vez que ésta fue una obligación anterior debidamente documentada, por lo que se sobreentiende que fue un compromiso o contrato formalmente establecido entre el deudor y un tercero que en algún momento se comprometía a cubrir un adeudo como codeudor. De lo que se entiende es que no es posible interponer un recurso de revocación toda vez, que la fianza es parte de una garantía y por ello se sobreentiende que el tercero se estaría negando a cumplir con un compromiso preestablecido, por lo que si hubiese un conflicto de interés entre el deudor y su codeudor, este más bien debe ventilarse en algún Juzgado o tribunal del fuero común y no como lo señala el artículo aludido.

El siguiente artículo señala dos supuesto que pudieran ocurrir en la vida real y que por tal motivo es necesario analizarlos, ahora el artículo 127 dice:

**ARTICULO 127:** Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto por el artículo 129, casos en que el plazo para interponer el recurso se

computará a partir de 1 día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente de la diligencia de embargo.

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

Este artículo menciona que el plazo para interponer el recurso de revocación, será a partir del siguiente día en que surta efectos la notificación de requerimiento de pago o de embargo, o en cualquier tiempo por que el procedimiento administrativo no se ajusto a la ley, ello se aprecia justo ya que si existe una violación flagrante, se esta dejando al titular de un derecho en estado de indefensión, y por lo tanto es equitativo resarcirle su derecho y darle oportunidad Jurídica a presentar pruebas mediante un recurso de revocación para que pueda alegar lo que a su legitimo derecho convenga.

**ARTICULO 128:** “ El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titulo de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de

remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.”

Este último ordenamiento arriba transcrito tiene el mismo criterio que el anterior, al señalar que un tercero ajeno al embargo practicado por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, puede ocurrir por medio del recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal , así como también aquel tercero que afirme tener derecho, a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de cubrir el crédito fiscal, una explicación, que se a tratado varias veces en esta tésis, es que, el crédito fiscal debe pagarse en tiempo y en su totalidad como lo señala el Artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 74 Fracción IV, de la misma constitución, misma que a grosso modo menciona la obligación de aprobar un presupuesto de ingreso anual para cubrir las necesidades de orden público para el bienestar de los mexicanos, como también debe señalarse que existen excepciones a dicha exigencia de cubrir los créditos fiscales, mismas que señala el Artículo 149 Fracción Primera del Código Fiscal de la Federación, mismo que dice: “El Fisco Federal tendrá

preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la Federación debió percibir, con excepción de adeudos garantizados comprenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo”. Todo lo anterior debidamente comprobado o certificado y verificado por la autoridad así como también verificando la autenticidad por documentos a cargo del Notario Público o del Registro Público de la Propiedad.

Cabe también agregar que el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación hace mención que “Queda exceptuados de embargo:

- I.- El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y sus familiares;
- II.- Los muebles de Uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a Juicio del ejecutor;
- III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.
- IV.- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto necesarias para su actividad ordinaria a Juicio del ejecutor, pero podrá ser

objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

V.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar a la leyes;

VI.- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras;

VII.- El derecho de usufructo, pero no las frutas de éste;

VIII.- Los derechos de uso o de habitación;

IX.- El Patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad;

X.- Los sueldos y salarios;

XI.- Las pensiones de cualquier tipo, y

XII.- Los ejidos.”

En estos casos se puede interponer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal.

**ARTICULO 129:** Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente siempre que se trate de los recurribles conforme al artículo 117, se estará a las reglas siguientes:

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

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

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que el mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

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

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

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

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

En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso



administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este artículo.”

Las reglas mencionadas anteriormente son correlativas al recurso de revocación siempre que se trate actos recurribles que señala el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación siguiendo lo señalado por los artículos 134 al 140 del Código Fiscal de la Federación, o sea, cubriendo los requisitos y procedimientos de notificación mismos que son materia de estudio de la presente tesis, pero que si se mencionan como complemento de estudio general de esta materia.

Por lo que toca a las pruebas en el recurso e revocación el artículo 130 expresa lo siguiente:

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

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

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

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

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

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas será aplicable lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII de este código.”

De lo único salvable de este artículo y por mencionar es que todas las pruebas se admiten en el recurso de revocación excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones este mismo artículo nos remite a lo dispuesto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación que no es parte del estudio de la presente tesis pero que se estudio y se valoro como parte integral de Estudio.

**ARTICULO 131:** “ La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que o excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

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

El artículo 131 del multicitado Código señala que la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de tres meses contados a partir de la interposición del recurso, esto en la práctica cotidiana no ocurre, por el exceso de trabajo que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además se dio una opinión a este aspecto en esta tesis en las páginas 107, 108 y 109.

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

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

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

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.”

Artículo 133. “ La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desechar por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución;
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado, 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.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículo 46 – A y 67 de este código”.

Por último este artículo, menciona que la resolución que ponga fin al recurso podrá ser del siguiente modo. Desecharlo por improcedente o sea porque no procede o por que no esta apegado al artículo 117 y 124 del Código Fiscal de la Federación, también tenerlo por no impuesto a cuando no cumpla con los requisitos de Forma que señalan los artículos 18 y 121 de este Código o sobreseerse por lo señalado por el artículo 124 A del ordenamiento multicitado, también la resolución puede confirmar el acto impugnado o mandar reponer el procedimiento administrativo o más aún que se emita una nueva resolución.

Puede dejar sin efecto el acto impugnado, modificar el acto impugnado o uno nuevo que lo sustituye, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente, todo lo anterior en un plazo de cuatro meses contados a que dicha resolución se considere firme.

## CONCLUSIONES:

1.- El recurso de Revocación es una herramienta con la cual las personas físicas y morales pueden defender sus intereses particulares, en contra de resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

2.- El Recurso Administrativo en materia Fiscal Federal es una vía rápida y segura para el contribuyente en defensa de sus intereses.

3.- Debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus órganos es un ente dotado de facultad de Imperio y es falible por tanto el que el Recurso Administrativo en Materia Fiscal Federal es una vía de impugnar sus resoluciones imperfectas emitidas por dicha autoridad.

4.- Es necesario que la autoridad competente que emita y que resuelve el recurso administrativo de una respuesta breve y sobre todo que admita su error para ello evite causar más molestia a los contribuyentes.

5.- Propongo que cuando una autoridad lesione intereses patrimoniales de particulares por tratarse de algún error imputable a la autoridad indemnice pecuniariamente al particular, a través de un avalúo o porcentaje por los daños ocasionados.

6.- Además propongo que el tribunal fiscal de la Federación dependa del poder judicial de la Federación.

7.- Sugiero que exista una especie de figura similar a la suplencia de la queja (similar a la suplencia de la queja en materia agraria) en lo referente a la parte no impugnada en el recurso de revocación favorable al particular ya que con ello se simplificaría y se agilizarían los trámites administrativos.



## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Suárez U. Curso de Derecho Romano, Tomo 1, Editorial Revista de Derecho, Madrid, 1995.
- Alfonso Nava Negrete, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa 1959.
- Antonio Carrillo Flores, La defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Editorial, Porrúa 1988.
- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo 11. Editorial Porrúa 1985
- Agustín A. Gordillo, Procedimientos y Recursos Administrativos, Ediciones Marchi, Buenos Aires.
- Arangio Ruíz, Instituciones de Derecho Romano, Traducción de José.
- M. Carames ferro, Editorial de Palma Buenos Aires. 1952.
- Cuenca Humberto, Proceso Civil Romano Traducción de José.
- De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa México.
- Emiliano Margain Manatov, El Recurso Administrativo en México Jus. 1988.
- Enrique Pérez de León, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1987.
- Gabino Fraga, Derecho Administrativo Editorial Porrúa, 1988.
- Gonzalo Armenta Calderón, El Proceso Tributario en el Derecho.
- Hector Jorge Escala, Tratados Generales de Procedimiento Administrativo, Ediciones de Palma Buenos Aires 1973. Mexicanos textos Universitarios 1977.
- Ignacio Burgoa Origuela, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa 1972.
- Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Instituto de Estudios Políticos Madrid 1989.
- José R. Dromi, Acto Administrativo, Ejecución Suspensión y Recursos, Ediciones Mocahi Buenos aires 1973.
- Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, Principios del Derecho Tributario, Editorial Limusa.
- Manuel María Diez, Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra Buenos Aires 1988.
- M. Carames Ferro, Editorial Depalma Buenos Aires 1952.
- Mendieta y Nuñez Lucio, La Administración Pública en México.
- Rafael Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma Buenos Aires 1966.
- Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Editorial, Harla México 1986
- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1957.