

40721  
260



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**"LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA, COMO UNA  
FACULTAD REGLADA Y NO DISCRECIONAL"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**LOPEZ LOPEZ MIGUEL ANGEL**

**ASESOR: LIC. FELIX EDMUNDO REYNOSO VAZQUEZ**

**MEXICO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS**

*"Que me ha guiado por el buen camino y por mandarme ese ángel que tanto me ha cuidado y me ha protegido".*

### **A MIS PADRES:**

*"Por todo su apoyo de manera incondicional, su esfuerzo no será en vano, ya que han hecho de mí una persona de bien y un profesionista que ésta muy agradecido con ustedes".*

### **A MI ASESOR:**

**LIC. FELIX EDMUNDO  
REYNOSO VAZQUEZ.**

*"Por la paciencia y sabiduría demostrada".*

### **A MIS HERMANOS:**

*"Gracias por todo lo que me enseñaron y por haberme dado todos esos consejos que me sirvieron de mucho, lo cual lo represento en el presente trabajo".*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CAMPUS:**

**"ARAGON":** *"Que gracias a ella me forme como un excelente profesionista del derecho, por sus enseñanzas, recuerdos y experiencias vividas, que no importa lo que suceda o le que se diga, para mi siempre será nuestra Máxima Casa de Estudios".*

**A LA PROFESORA Y LIC. ALICIA CONCEPCION RIVAS GARCIA:** *"Quien con su enseñanza y sus consejos hizo posible el presente trabajo y que me iniciara en el campo del derecho fiscal y administrativo".*

**A MIS AMIGOS:**

*"Rafael, Felipe, Jesús, Edgar, Dionisio, Carlos, Vinicio, Mauricio, Elizabeth, Enrique, Claudia, Jorge, Sergio, Ramón, Alfredo, Eduardo, Beatriz y Silvia, por todo lo que hemos vivido juntos, por las experiencias que me han dejado cada uno de ustedes y gracias también a los que ya no se encuentran con nosotros + Mario y + Víctor, y que siempre recordaré".*

**A LA FAMILIA HERNÁNDEZ OLGUÍN:**

*"Por haberme brindado su amistad y su hogar, además por haber conocido a esas dos personas a las cuales quiero mucho Argelia y Jassmina.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MIS COMPAÑEROS DE SECODAM:**

***"Alfonso, Ana Laura, Griselda, Miguel, Vicente y en especial a la Lic. María Baltazar Velasco, quiénes me han apoyado durante todo este tiempo en el ámbito laboral y social y por su incondicional amistad.***

***"A todas aquellas personas que han convivido conmigo y que han estado tanto en los momentos buenos y malos de mi vida, gracias a todos ellos....."***

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# ÍNDICE

## INTRODUCCION.

Pág.

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO I.- ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1.- Concepto.....  | 1         |
| 1.1.2.- Distinción entre hecho jurídico y acto jurídico.....   | 6         |
| 1.2.- Elementos del acto administrativo.....   | 6         |
| 1.2.1.- Sujeto.....  | 7         |
| 1.2.2.- Manifestación externa de la voluntad.....  | 10        |
| 1.2.3.- Objeto.....  | 12        |
| 1.2.4.- Forma.....   | 13        |
| 1.3.- Modalidades o requisitos del acto administrativo.....  | 14        |
| 1.3.1.- Motivo.....  | 15        |
| 1.3.2.- Finalidad.....   | 16        |
| 1.3.3.- Oportunidad.....   | 17        |
| 1.3.4.- Mérito.....  | 17        |
| 1.4.- Requisitos constitucionales del acto administrativo.....   | 18        |
| 1.5.- Efectos del acto administrativo.....   | 19        |
| 1.6.- Ejecución del acto administrativo.....   | 22        |
| 1.7.- Cumplimiento del acto administrativo.....  | 22        |
| 1.8.- Extinción del acto administrativo.....   | 22        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO II.- CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.....</b>  | <b>25</b> |
| 2.1.- Contribuciones, artículo 31, fracción IV Constitucional.....   | 25        |
| 2.2.- Domicilio Fiscal, artículo 10 del Código Fiscal de la Federación.....  | 28        |
| 2.3.- Requisitos de las promociones ante las autoridades fiscales, artículo 18 del Código Fiscal de la Federación..... | 34        |
| 2.4.- Modificación de Resoluciones Administrativas, artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.....                | 35        |
| 2.5.- Requisitos de los actos administrativos fiscales, artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.....            | 36        |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO III.- RECURSO ADMINISTRATIVO.....</b>  | <b>49</b> |
| 3.1.- Concepto de recurso administrativo.....  | 49        |
| 3.2.- Requisitos esenciales para la procedencia de un recurso administrativo.....                                      | 53        |
| 3.3.- Documentos que se deben de acompañar al escrito del recurso administrativo.....                                  | 56        |
| 3.4.- Objeto del recurso administrativo.....   | 61        |

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

|   |    |
|---|----|
| 3.5.- Efectos del recurso administrativo.....     | 63 |
| 3.6.- Resolución administrativa definitiva.....   | 65 |
| 3.7.- Terminación del recurso administrativo..... | 68 |
| 3.7.1.- Reacertamiento.....                       | 68 |
| 3.7.2.- Desistimiento.....                        | 69 |
| 3.7.3.- Caducidad.....                            | 69 |
| 3.8.- Recurso de revocación.....                  | 70 |

**CAPÍTULO IV.- RECURSO DE RECONSIDERACIÓN..... 74**

|   |    |
|---|----|
| 4.1.- Concepto de reconsideración administrativa.....                   | 74 |
| 4.2.- Artículo 36, párrafo III, del Código Fiscal de la Federación..... | 74 |
| 4.3.- Facultad discrecional.....  | 79 |
| 4.4.- Facultad reglada.....   | 82 |
| 4.4.1.- Diferencias entre facultad reglada y facultad discrecional..... | 87 |
| 4.4.2.- Similitudes entre facultad reglada y facultad discrecional..... | 88 |
| 4.5.- Acto reglado.....   | 89 |
| 4.6.- Acto discrecional.....  | 90 |
| 4.7.- Facultad reglamentaria.....                                       | 92 |
| 4.8.- Procedencia del recurso de reconsideración.....                   | 95 |
| 4.9.- Propuesta.....  | 98 |

**CONCLUSIONES..... 101**

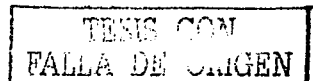
**BIBLIOGRAFÍA.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## INTRODUCCION.

La facultad discrecional de las autoridades hacendarias establecida en el párrafo tercero del artículo 36, del Código Fiscal de la Federación, para revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables al contribuyente emitidas por sus subordinados jerárquicamente, deja en total estado de indefensión al particular que quiera ejercitar el recurso de reconsideración previsto en dicho numeral, toda vez que aún interponiéndolo en tiempo puede que por ignorancia, falta de conocimiento o una mala representación o asesoría recibida, no cumpla con los requisitos que se precisan y le sea desechado.

En tal virtud, el contribuyente tiene que tener mucho cuidado al presentar el mencionado recurso de reconsideración, ya que primeramente estamos en presencia de una facultad discrecional de la autoridad hacendaria para revisar las resoluciones administrativas y posteriormente cumplir con los requisitos de la debida competencia, la presentación por una sola vez, siempre y cuando no hubiere interpuesto algún medio de defensa, como serian el recurso de revocación, demanda de juicio de nulidad y en su caso el amparo en materia fiscal, que además hubieren transcurrido los plazos para hacer valer los medios de defensa precisados con antelación y que no haya prescrito el crédito fiscal, pues bien, si el contribuyente aún teniendo la razón, no presente de manera correcta este medio de autocontrol siguiendo los lineamientos antes señalados, se quedaría nuevamente en un total estado de indefensión, por lo cual es necesario considerar que el propio contribuyente tiene la oportunidad de hacer ver a la autoridad que la resolución que ha emitido no esta apegada a derecho, y más aún que le es desfavorable a sus intereses, por lo que la propia autoridad dudase de la autenticidad de sus propias resoluciones.





Con base en lo anterior, el recurso de reconsideración administrativa no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán ser impugnadas por los contribuyentes en virtud de que se ésta en presencia de una facultad discrecional de dicha dependencia del Ejecutivo Federal, facultad que no exime de la obligación que toda autoridad tiene de fundar y motivar debidamente sus determinaciones; ya que la discrecionalidad únicamente refiere a la posibilidad de la autoridad hacendaria para apartarse de las reglas específicas que regulan una situación concreta; de tal suerte, que si se trata de revisión de resoluciones administrativas por una sola vez, que podrán modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, las cuales no van a constituir instancia alguna, por lo mismo son inimpugnables, es de considerar que esa facultad deberá de ser modificada para que toda vez que exista un marco legal se lleve a cabo como una facultad reglada, eliminando así el límite de interpretaciones discrecionales en perjuicio de los contribuyentes y así obligar a la autoridad a exponer los razonamientos que toma en cuenta para modificar o revocar las resoluciones administrativas.

Ahora bien, es necesario analizar que los recursos administrativos que si bien han sido creados para facilitar a los particulares el resguardo de sus derechos, y no para confundirlos y entorpecer su defensa, en algunos casos se han convertido en campos minados, por los rigorismos o exigencias con que son tratados y ubicados en laberintos para que se pierda o extravíe el gobernado, transformándose los recursos en meras trampas procesales; motivo por el cual hay que preocuparse cuando la ley al contemplar un recurso administrativo, utilice la figura jurídica de la facultad discrecional, puesto que si bien es cierto existe jurídicamente, no hay un criterio unánime por parte de los doctrinarios del derecho, de la autoridad hacendaria, los Tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al alcance y contenido de la palabra "discrecionalidad", también lo es que se encuentran criterios definidos, pero con sus limitaciones respecto a que las autoridades fiscales en cuanto a la aplicación de la facultad discrecional actúan en forma arbitraria.

H

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este orden de ideas, es claro que el recurso de reconsideración cumple con todas las formalidades que todo medio de impugnación debe reunir, más sin embargo no es un recurso, toda vez que no se encuentra previsto dentro del capítulo de los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación, de tal suerte que nos encontramos ante una facultad discrecional de la autoridad hacendaria, es decir, es un recurso imperfecto.

Es por ello que la facultad discrecional de las autoridades hacendarias contemplada en el artículo 36, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación, debe modificarse en cuanto a la discrecionalidad para revisar las resoluciones administrativas no favorables a un particular cuando le determinen un crédito fiscal, situación que deberá ser reglada, para que así pase a ser una facultad reglada y las resoluciones puedan ser impugnables ante los Tribunales Competentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPÍTULO I.**

**1.- ACTO ADMINISTRATIVO.**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **1.- ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1.- CONCEPTO.**

El término acto administrativo, ante todo debemos circunscribirlo al Derecho Administrativo, por contraposición al acto jurídico que nos da la noción, nos define y regula el derecho civil. Dar un concepto dentro del Derecho en cualquiera de sus ramas, siempre ha sido difícil, a menudo encontramos entre nuestros prestigiosos juristas diferentes posturas e interpretaciones, pero se hace más difícil aún cuando estudiamos una rama del derecho no codificada y tan dinámica como el derecho administrativo.

Para comprender y poder arribar a una noción de acto administrativo debemos tener en claro que el mismo es el producto de la función administrativa, independientemente del ejercicio de la misma por parte de un órgano administrativo o de los Poderes Judicial o Legislativo (recordemos que estos últimos tienen dentro de sus funciones a las llamadas funciones impropias dentro de las que se encuentra la función administrativa).

La función administrativa se encargará de llevar adelante en la práctica los cometidos estatales (concepto amplio) y para ello se requerirá frecuentemente que la administración pública (mediante sus órganos o entes) declare o exteriorice su voluntad. Siendo el Estado una persona jurídica de carácter público exteriorizará su deseo luego de cumplidos los recaudos determinados en el Ordenamiento Jurídico Administrativo y el acto por el cual se declara o exterioriza la voluntad estatal es el ACTO ADMINISTRATIVO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, el primer problema de la teoría de los actos administrativos es el de su significado y alcance, inicialmente el concepto surge en Francia, y como expresión práctica, del principio de separación entre Administración y Justicia; se trataría de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto producto de la autoridad administrativa y, por ello, sometido al solo control de ésta.

Antes de examinar lo que es el acto administrativo, debemos en primer lugar, examinar lo que es el concepto de "acto" dentro de la terminología jurídica, y según la cual tiene dos sentidos. En ocasiones designa una operación jurídica, y en este caso, corresponde al sentido de la palabra latina *negotium*. En otros casos, designa un documento probatorio por el que se demuestra alguna cosa o relación, y en este caso, corresponde a la palabra latina *instrumentum*.

Ahora bien, la dificultad de precisar un concepto del acto administrativo ha sido reconocida por la doctrina; no obstante ello se tratara de dar un concepto del mismo, toda vez que en repetidas ocasiones nos encontraremos con diferentes definiciones por parte de los doctrinarios del acto administrativo, dado que la naturaleza del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública. En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función del interés público.

A continuación analizamos los conceptos elaborados por la doctrina:

Definición Clásica:

TESIS CON  
FALLA DE URGEN

**"El acto administrativo es una declaración de voluntad formulada por un órgano del estado en ejercicio de una potestad administrativa".**

**Para Andrés Serra Rojas el acto administrativo "Es una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".<sup>1</sup>**

**Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano establece:**

**"Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o de la comunidad".<sup>2</sup>**

**Por lo que hace a Miguel Acosta Romero, establece lo siguiente:**

**"En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general".<sup>3</sup>**

**Del concepto anteriormente transcrito se desprende lo siguiente:**

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 230

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, U.N.A.M., Decimo Quinta Edición, México 2001.

<sup>3</sup> Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1994, p 623.

- a) Es un orden lógico, el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la Administración, o la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto.
- b) Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.
- c) La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto esté fundado en ley.
- d) Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer y extinguir derechos y obligaciones, por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.
- e) Es generalmente ejecutivo.

En tanto que para el Jurista Eduardo García de Enterría es:

"La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria".<sup>4</sup>

Ahora bien, la definición del tratadista Rafael Bielsa es la siguiente:

"Es una decisión, general o especial, emanada de autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, en resguardo de los derechos e intereses de los administrados".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Civitas, Madrid, 1990.

<sup>5</sup> Bielsa, Rafael, Sobre el Contencioso Administrativo, Editorial E. J. E. A. S., Buenos Aires 1967, p. 120.

### Definición de Juan Francisco Linares:

"Es un acto que parte de una norma jurídica, creado por una voluntad estatal, dictado en ejercicio de sus funciones administrativas, que origina consecuencias jurídicas de alcance individual".<sup>6</sup>

### Ahora bien, considero que un acto administrativo:

"Es un acto jurídico, es decir un hecho no natural que produce efectos jurídicos, que procede de una Administración Pública. Este acto puede tener un contenido muy diverso, contendrá una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, y su finalidad es la satisfacción del interés general de la sociedad".

"Es toda declaración unilateral efectuada por un órgano en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa o inmediata".

Para otros autores como es el caso de Manuel María Díez, el acto administrativo se analiza desde dos puntos de vista, en el sentido material, "toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado, sea Administrativo, Legislativo o Judicial con sustancia, contenido administrativo. Desde el punto de vista formal son actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales, los que emanan de los respectivos órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales".<sup>7</sup>

Esto es que en base a los criterios expuestos, afirmados que el acto administrativo es una manifestación unilateral de la voluntad que expresa la decisión de una autoridad administrativa, cuyo fin es crear, modificar, extinguir o

<sup>6</sup> Linares, Juan Francisco, Poder Discrecional Administrativo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1958, p. 23.

<sup>7</sup> Díez Manuel, María, EL Acto Administrativo, Tipografica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 106.

TESIS CON  
FALLA DE URGEN



reconocer derechos y obligaciones, por lo tanto tiene como consecuencia el originar consecuencias jurídicas.

Conforme a lo anterior, el acto administrativo tiene características que lo distinguen de los actos civiles, penales o mercantiles, aclarando que el hecho de hablar sobre actos administrativos no quiere decir que éste sea realizado absolutamente por todos los órganos centralizados o descentralizados, o empresas públicas del Estado, ya que su variedad es muy grande, así como la de los actos que realizan éstos.

### **1.1.2.- DISTINCION ENTRE HECHO JURIDICO Y ACTO JURIDICO.**

Ahora bien, la principal distinción entre hecho jurídico y acto jurídico se basa principalmente en que debemos tomar en cuenta en primer lugar, que el acto jurídico que en el presente caso es el acto administrativo, se le da el nombre de acto jurídico a los actos realizados únicamente con objeto de producir uno o varios efectos de derecho, se les llama "jurídicos" en virtud de la naturaleza de sus efectos, por lo tanto los actos jurídicos van a producir efectos jurídicos, sin en cambio el hecho jurídico no va a producir efectos jurídicos, sino efectos de otra índole diferentes a los jurídicos, por lo tanto los actos jurídicos, sus formas, condiciones y efectos, constituyen por sí mismos, el objeto principal de la ciencia del derecho.

### **1.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Desde un punto de vista lógico jurídico, entendemos por elementos de una cosa o de un concepto aquellas partes que lo integran o que concurren a su formación; por ende los elementos del acto administrativo serán aquellas partes que concurren a su formación o definición.

Ahora bien, atendiendo a las diferentes definiciones del acto administrativo señaladas con antelación se desprenden sus elementos esenciales, los cuales la doctrina administrativa ha considerado que son los siguientes:

### **1.2.1.- SUJETO.**

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración Pública que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal para ello. De aquí deriva el requisito de autoridad competente del acto administrativo, que debe constar siempre en un texto expreso de la ley para que pueda existir.

El sujeto activo es el órgano administrativo legalmente competente creador del acto, el sujeto activo siempre lo será el órgano, nunca la persona.

El sujeto pasivo son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el gobernado afectado por el acto.

El sujeto activo tiene como principal requisito que debe ser competente. El órgano de la administración que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello.

Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos que atribuye a los órganos de la administración pública del orden jurídico, precisamos que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo desde el punto de vista material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo), sin embargo hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

En esos términos, el órgano únicamente ejerce la potestad pública o poder del Estado que se encuentra en su competencia, por lo que requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir, esto es que la competencia debe justificarse claramente en cada caso.

Así las cosas, la competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo, en un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un ente público sin competencia, como efecto de que ésta es constitutiva del mismo, la cual no se puede renunciar ni declinar, sino que por el contrario, su ejercicio debe de limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Conforme a lo anterior, la competencia es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente.

Para ampliar el concepto podemos agregar que la competencia de los órganos administrativos es el conjunto de atribuciones que en forma expresa o razonablemente implícita confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados, las leyes y los reglamentos.

Según la doctrina la competencia es un requisito esencial del acto administrativo, identificado como la medida de la potestad o el complejo de funciones atribuidas a un órgano administrativo, en la que cabe incluir la aptitud o el conjunto de atribuciones y facultades que corresponden al ente, sea centralizado o descentralizado.

**Caracteres de la competencia:**

**1.- Expresa porque debe emanar de la Constitución, tratados, leyes y reglamentos.**

**2.- Improrrogable o indelegable** porque se halla establecida en interés público y surge de una norma estatal, no de la voluntad de los administrados ni del órgano administrativo. La competencia si bien es improrrogable e indelegable, hay excepciones como en los casos de delegación o sustitución.

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permite la ley, pueden delegarse facultades vinculadas o regladas, más no así las discrecionales, en razón de la competencia los órganos del Estado y las unidades administrativas, pueden clasificarse en federales, locales y municipales.

**3.- Irrenunciable** es decir indelegable.

Clases de competencia:

**1)** Por la materia se refiere a las actividades que legítimamente puede desempeñar un órgano administrativo.

**2)** Por Territorio comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función del órgano administrativo. Se relaciona este punto con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio del estado.

**3)** Por el Tiempo comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función, la competencia es por lo común permanente pero en ciertos casos el órgano puede ejercer la función sólo en un lapso determinado.

**4)** Por el grado la organización administrativa se integra verticalmente, el grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica, el inferior en grado está subordinado al superior, la competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración.

De lo anteriormente señalado, podemos concluir que el sujeto del acto administrativo debe de tener competencia la cual debe de establecerse conforme a los siguientes elementos:

- Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.
- El ejercicio de la competencia es obligatoria.
- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
- No se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
- Es consecuencia del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.

Ahora bien, cabe hacer mención que la mayoría de los autores del Derecho Administrativo establecen que el sujeto del acto administrativo es el órgano administrativo como ha quedado establecido con anterioridad, pero considero y como solo algunos autores lo señalan los sujetos se clasifican en activo, el cual ha quedado explicado, y el pasivo que a continuación se define.

"El sujeto pasivo, son aquellos a quienes va dirigidos o que ejecutan el acto administrativo los cuales pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal".<sup>8</sup>

### **1.2.2.- MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD.**

Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada, unilateral y que no esté viciada por error, dolo o violencia, el órgano expresa su voluntad por medio de su representante, el funcionario público.

---

<sup>8</sup> Op cit. p. 141.

La manifestación externa de la voluntad es el elemento del acto administrativo, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo, esto en otras palabras es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que produce consecuencias de derecho.

Ahora bien, la manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea se manifieste objetivamente esa voluntad, es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación sea externa con la forma como se objetiva ésta.

La voluntad de la administración se estima que debe de reunir determinados requisitos que son:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Debe estar conforme a las facultades otorgadas al órgano.
- c) No debe de estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- d) Debe de expresarse en los términos previstos por la ley.

En efecto, en las mayorías de las leyes que van a regular el funcionamiento de la administración no se contienen disposiciones que fijan los caracteres de la voluntad para que puedan dar nacimiento a un acto jurídico, pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad no viciada.

### **1.2.3.- OBJETO.**

El objeto del acto administrativo debe ser determinado o determinable, posible o lícito. Para que el objeto sea lícito para la autoridad administrativa, no solo debe de estar prohibido por la ley, sino que debe de constar expresamente en ésta, no debe de infringir las normas jurídicas; y no debe ser incongruente con la función administrativa. El objeto del acto administrativo, en este sentido, consiste en producir efectos de derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

Ahora bien el objeto puede dividirse en:

- a) Objeto directo o inmediato.- Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.
  
- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Así mismo, el objeto debe de reunir de acuerdo con la doctrina los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente.
  
- 2.- Debe ser lícito.

3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

#### **1.2.4.- FORMA.**

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorándum, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura, también puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares, como es el caso de los semáforos, luces de aterrizaje en los aeropuertos, señalamientos, etc.

En derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos permite determinar la naturaleza jurídica de un texto, tiene el carácter de una solemnidad necesaria no solamente para la prueba sino para la propia existencia del acto, constituyendo una garantía autónoma instaurada en las leyes o reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas.



Ahora bien, si los elementos arriba señalados están presentes en un determinado acto administrativo, esto hará que dicho acto sea perfecto, lo que, no obstante, no es suficiente para que sea eficaz, entiendo por acto administrativo eficaz a aquel que no solo se realiza jurídicamente, sino también materialmente.

Por lo tanto, un acto administrativo que sea perfecto puede no ser eficaz, ya sea porque esté sujeto a alguna condición, resolutive o suspensiva, para su realización material en cuanto a su contenido, o porque por negligencia del funcionario público responsable no se han dado los actos para su realización, sea por mala fe (por intereses que se pueden afectar, y que no son intereses sociales, ni públicos) o por alguna otra razón.

Hay casos en los cuales aún cuando la voluntad de la administración no se expresa ninguna forma, se presupone su existencia, situación que jurídicamente se le conoce como silencio administrativo de la autoridad.

"El silencio administrativo consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley y tiene como nota esencial la suma ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa".<sup>9</sup>

### **1.3.- MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Con base en lo anteriormente expuesto, debemos considerar que los elementos que integran la estructura del acto administrativo, es decir que lógicamente son partes de él, y que además los criterios adoptados por la doctrina en cuanto a que se deben de considerar al motivo y a la finalidad como elementos del acto administrativo, y hay autores que opinan lo contrario como es el caso del Jurista Miguel Acosta Romero, el cual manifiesta que no deben ser considerados como elementos del acto administrativo toda vez que se tratan de circunstancias

<sup>9</sup> Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1994, p. 272.

que afectan a algunos de sus elementos, por lo que el motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto o al acto mismo; la finalidad, puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

Para la otra corriente doctrinaria el motivo y la finalidad si son elementos del acto administrativo, por tanto, éste no puede ser estudiado haciendo abstracción del porqué y para qué ha sido emitido, considerando lo que establece su principal autor Enrique Sayaguéz "La afirmación del fin como elemento esencial del acto administrativo ha sido una de las conquistas más grandes del derecho público moderno, en virtud de que contribuyó eficazmente a eliminar el concepto autoritario de gobierno".

De acuerdo con lo expuesto, se pasara a describir el motivo, la finalidad, el merito y la oportunidad como modalidades o requisitos del acto administrativo:

### **1.3.1.- MOTIVO.**

Por mandato Constitucional, todos los actos de las autoridades deben de estar motivados, amén de fundados, la motivación del acto radica en las situaciones de hecho o de derecho que proceden e impulsan a la producción del acto. Aparentemente el motivo se da antes que el acto mismo, pero no es así, forma parte esencial de él toda vez que es la razón de ser del acto, se da antes en el tiempo pero se sirve de él y lo incorpora el acto la autoridad al producirlo.

De lo anterior se desprende que el motivo es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que será la motivación volitiva de realizar el acto administrativo y que deben de existir objetivamente, el motivo es equivalente en el derecho público a la causa en los negocios jurídicos privados.

El motivo del acto es determinante para su eficacia, en virtud de que la falta de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado.

TESIS CON  
FALLA DE URGEN

El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca o causa, es el presupuesto considerado en la hipótesis jurídica normativa que origina el acto, por mandato constitucional todos los actos de las autoridades deben de estar debidamente motivados.

Para los Tribunales, el motivo en el acto de autoridad administrativa, son los hechos mismos que le sirvieron de apoyo para dictar el acto.

### **1.3.2.- FINALIDAD.**

La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime por los autores en el sentido de que debe ser perseguir el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado, esto es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el órgano o meta que la autoridad emisora persigue con su actuar.

La finalidad no coincide con el elemento del objeto mediato, en virtud de que este es el cumplimiento de una potestad, que en sí es distinta de la voluntad perseguida con ello.

Todo acto administrativo tiene un fin: general, por cuanto es interés de la colectividad, y un fin propio o específico que lo orienta, a veces las mismas leyes o reglamentos lo precisan, tratando de evitar que la autoridad siga propósitos ajenos a la política de tales ordenamientos, aun cuando se omita esta precisión en el ordenamiento general, está claro que la administración por medio de sus autoridades no puede perseguir más que fines colectivos, nunca para satisfacer intereses egoístas que dañen a la sociedad.

Ahora bien, el sujeto emisor del acto administrativo debe tener como fin al emitirlo el interés general, el que el fin no se oponga con la ley, que entre dentro

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la competencia del sujeto activo, y que su consecución sea por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

Todo acto administrativo tiene un fin, que puede ser general, en cuanto es interés de la colectividad, o que puede ser específico, señalando la dirección propia a que debe dirigirse el acto administrativo en concreto.

### **1.3.3.- OPORTUNIDAD.**

La oportunidad es una situación de hecho, en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a satisfacer, la apreciación del momento para realizar el acto que coincida con la necesidad a satisfacer es subjetiva y puede estar determinada por el estudio de datos, estadísticas, consultas, de opiniones, que se inclinen por la conveniencia de realizar ese acto.

La oportunidad del acto se aprecia generalmente después de su realización y, desde luego, no es elemento ni modalidad del mismo, en este sentido entendemos que los actos administrativos deben ser oportunos, lo cual en nuestro concepto no equivale a que sean meritorios.

### **1.3.4.- MERITO.**

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo con el concepto del mérito. Manuel María Díez<sup>10</sup> dice que el mérito es la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con el mismo se pretenden obtener; y por otra parte, nos dice que el vicio del mérito es un vicio de oportunidad.

Para el doctor Serra Rojas,<sup>11</sup> "es el fin último el resultado que la

---

<sup>10</sup> Díez Manuel, María, op. cit., p. 246.

<sup>11</sup> Serra Rojas, Miguel, op. cit., p. 273

administración obtiene útil y conveniente para el interés general", además señala que el mérito puede apreciarse con relación a tres valores que son: la eficacia, la equidad y la moralidad del acto.

#### **1.4.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

De acuerdo con los razonamientos antes mencionados, hemos descrito los elementos y modalidades que todo acto administrativo debe de contener, no obstante ello, se tiene que cumplir con una serie de requisitos que nuestra Constitución establece como esenciales o primordiales de todo acto administrativo.

En efecto el artículo 16 de la Constitución Federal dispone que: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento...".

Del principio constitucional mencionado se desprende una serie de requisitos que debe de satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben de cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan, se ha mencionado que cuando el acto vaya dirigido a los particulares, porque consideramos que aquellos actos internos de la administración pública no están sujetos a tales requisitos, desde el punto de vista estrictamente constitucional, en consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir con la facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, que generalmente es mediante oficio, en el

que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente;

- c) La fundamentación legal, o sea que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación, la autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho o de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que dieron origen al mismo.

### **1.5.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El acto administrativo una vez reuniendo los requisitos y elementos antes precisados, será emitido y acatado obligatoriamente por los sujetos a los que se dirige y en su caso por los terceros que estuvieran involucrados, y en los supuestos en que fuese necesario se empleara la coerción para el cumplimiento del mismo, por lo cual todo acto administrativo está destinado a producir efectos, aún aquellos que son meramente declarativos, surten determinados efectos.

Normalmente el acto administrativo surte sus efectos desde el momento de su expedición, esa cualidad del acto administrativo es muy importante, pues para que sea exigible su observancia no necesita ninguna clase de formalidad adicional a su emisión, en atención al principio de presunción de validez.

Sin embargo, de la circunstancia de que el acto sea válido no se sigue indefectiblemente la conclusión de que sea eficaz, pues existen actos que para surtir efectos requieren del transcurso de un término o de un acontecimiento futuro, bien sea porque la ley así lo establezca o porque la autoridad le haya impuesto alguno de estos requisitos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es por ello, que diversos autores consideran como acto perfecto a aquél que además de ser válido es eficaz.

El principio general es que los actos administrativos surten efectos o rigen desde que adquieren carácter de actos perfectos, o sea desde que son simultáneamente válidos y eficaces, vale decir que tales actos rigen desde que existen jurídicamente.

Por otra parte, el acto administrativo no debe tener efectos retroactivos, sino que su eficacia siempre debe de proyectarse hacia el futuro (ex nunc); empero, cuando es beneficio para el administrado y no lesiona ningún otro interés, podrá tener tales efectos, ya que la irretroactividad es una garantía para el particular. Por ello es que en este último evento quedan separadas las razones mismas de este derecho fundamental.

De esta manera, un acto administrativo para gozar de eficacia inobjetable requiere ser válido y, además, tener fuerza ejecutoria, en tanto que no exista algún elemento accidental que aplaze su cumplimiento (término o condición).

Así las cosas, cuando un acto reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, producirá todos los efectos y solo los efectos normales, la finalidad prevista en el ordenamiento jurídico para la concreta función administrativa se realiza plenamente.

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos:

Son efectos directos del acto administrativo aquellos que van encaminados a la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de obligaciones y derechos, es decir producirá obligaciones de dar, de hacer, o declarar un derecho.

Son efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

El acto administrativo al dirigirse a los particulares puede crear a favor de éstos derechos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible (nombramiento de un empleado público, exención de impuestos, concesiones en algunos casos), en otros de los casos son cuando surgen los derechos reales los cuales aumentan la esfera económica-jurídica del particular, siempre de los límites que señalan las leyes que prevén su otorgamiento (derecho de autor, patentes), efectivamente otorgan ciertas facultades y derechos inclusive pecuniarios, pero no están sometidos a una serie de limitaciones y modalidades, su uso debe restringirse por el interés público.

Ahora bien, algunos autores señalan que el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento por lo que se les suele denominar simplemente derechos administrativos, por cuanto suprime la característica de reales, pues ello implica un principio manejado por el Derecho Civil, por lo que en el derecho administrativo no tiene cabida y deberán considerarse como efectos del acto administrativo el producir derechos administrativos.

Los efectos que puede surtir el acto administrativo, son oponibles frente a los demás órganos de la administración, a otras entidades públicas y a los particulares, toda vez que en el derecho administrativo puede entenderse por terceros, todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, el que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### **1.6.- EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Los actos administrativos, como se indicó con antelación pueden ejecutarse por los órganos de la propia administración, desde luego aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución como los declarativos.

### **1.7.- CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la administración y también puede ser forzosa (procedimiento de ejecución).

En efecto, el cumplimiento que se le debe dar al acto administrativo debe de nacer en forma voluntaria por parte de los sujetos que en él intervienen, pero en el supuesto de que los particulares no le estimen favorable a sus intereses y no lo cumplan, se realizara forzosamente por medio del procedimiento administrativo correspondiente.

### **1.8.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, los cuales se pasaran a explicar de la siguiente manera:

1.- Medios de extinción normales.- La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todos aquellos actos necesarios para cumplir el

objeto o contenido del propio acto, esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares, en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, consistente en la realización de todos los actos necesarios para ello.
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automático, o cuando se trate de actos declarativos.

2.- Medios anormales, el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios llamados anormales, porque no culmina con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, de ahí que estos medios anormales traigan como consecuencia la extinción del acto administrativo, mediante su modificación o ineficacia, los cuales son los siguientes:

a) Revocación administrativa, es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma parcial o total, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, o de interés público.

La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido, que surtió efectos y que por razones de oportunidad, técnicas, o de interés, se revocará y constituirá un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos al acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificándolo los efectos que ya se produjeron en el pasado.

b) La rescisión es la facultad que tienen las partes en su contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en el caso de incumplimiento de la otra parte.

Este modo de extinción solo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

c) Prescripción, es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso, en materia fiscal, se extingue por prescripción en el término de cinco años, en otros casos los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

d) Caducidad, es un medio de extinción de los actos administrativos, que consiste en la extinción de los actos por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho, se distingue de la prescripción en que la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo.

e) Término y condición, el término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico, el término puede ser suspensivo o extintivo, el primero suspende los efectos, el segundo los extingue; la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios a través de los cuales se extingue el acto administrativo.

**CAPÍTULO II.**

**2.- CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.**

## **2.- CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.**

### **2.1.- CONTRIBUCIONES, ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.**

Al hablar de Derecho Financiero se engloba a la actividad financiera del Estado en sus cuatro momentos determina, obtiene, administra y emplea; el Estado obtiene sus recursos mediante las contribuciones, contribución proviene del latín "*Cum*" igual a Con y "*tribute*" igual a dar contribuir denota dar, pagar cada uno la cuota que cabe a un impuesto o cantidad que se impone para las cargas del Estado.<sup>12</sup>

La contribución es un concepto genérico que engloba todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado. Dentro de nuestra legislación encontramos su fundamento en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, el cual establece:

"Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De la transcripción anterior, se desprende claramente que el mencionado artículo establece lo siguiente:

- 1.- La obligación para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos,

---

<sup>12</sup> Rivas García, Alicia. Apuntes de Derecho Fiscal, 2000

2.- Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.

3.- Que el Estado y el Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona,

4.- Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes,

5.- Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y

6.- Que deben ser equitativos y proporcionales.

Las contribuciones constituyen la principal fuente de ingresos de todo el Estado moderno, dada su importancia el término de contribución o tributo dignifica, en esencia, las aportaciones económicas que hacen los particulares al Estado, para que este pueda realizar sus atribuciones que a su vez, se traducen dentro de otras, en servicios públicos, en beneficio de la comunidad que los recibe<sup>13</sup>.

Nuestra legislación fiscal no define lo que debe entenderse por contribución, sino que únicamente se limita a mencionar cómo se clasifica, y a definir cada una de las clases de contribuciones.

Conforme a lo anterior, el Tratadista Rodríguez Lobato define a las contribuciones de la siguiente manera: "Son las prestaciones en dinero o en especie establecidas en la ley unilateralmente por el Estado, a cargo de las personas físicas y las morales, para sufragar los gastos públicos, cuando se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Rodríguez Lobato, Raul, DERECHO FISCAL, Editorial Haria, Segunda Edición, México 1986, p. 154.

<sup>14</sup> Idem, p. 155.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**De la definición anterior, podemos desprender que toda contribución o tributo, presenta las características siguientes:**

**I.- Es una prestación, porque la obligación consiste fundamentalmente en el deber jurídico de que el contribuyente se desprenda de una parte de su riqueza generada, ya se trate de ingreso, utilidades o rendimientos, para ser entregada, al Estado, y éste a su vez tiene la obligación de exigir la entrega de dicha prestación a las mismas autoridades.**

**II.- La prestación debe ser cubierta en dinero y no en especie, según lo disponga la ley fiscal respectiva.**

**III.- Son a cargo de las personas físicas o morales, por ser los sujetos pasivos de la obligación fiscal, quienes deben pagar la contribución respectiva.**

**IV. Se debe realizar la situación jurídica o de hecho, prevista por la ley como generadora de la obligación contributiva o tributaria.**

**V.- Deben de estar establecida en una ley. Esta característica surge de las disposiciones Constitucionales y del Código Fiscal de la Federación, las cuales señalan la obligación de contribuir a los gastos del Estado, de la manera y en los términos previstas en la leyes fiscales, y éstas deben de estar expedidas por el Congreso de la Unión, que es el órgano de acuerdo con la división de poderes en nuestro país, quien tiene la función de legislar, es decir, la obligación de pagar una contribución debe surgir de la ley que la establezca.**

**VI.- Deben ser generales y obligatorias, estas características surgen de la naturaleza propia de toda ley fiscal. El requisito de generalidad significa que la ley es aplicable a todas las personas que se encuentren en los supuestos por ella establecidos como generadores de la obligación y ésta debe pagarse y exigirse en la forma y términos que establece la ley fiscal respectiva.**

VII.- La contribución encuentra su fundamento jurídico en el poder fiscal, en virtud de que el Estado la establece unilateralmente en ejercicio de su poder de imperio que tiene sobre los gobernados, derivado de la naturaleza propia de ente público.

VIII.- Las contribuciones deben de ser justas, o sea que la contribución establecida impacte de una manera lo más cercana posible a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

IX. La finalidad del establecimiento de las contribuciones, es la de proporcionar recursos económicos al Estado, para sufragar los gastos públicos.

## **2.2.- DOMICILIO FISCAL, ARTÍCULO 10 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El domicilio es uno de los elementos más importantes del sujeto pasivo de la obligación tributaria, por las siguientes consideraciones:

1.- El domicilio de una persona sirve para fundar el derecho de un país, para gravar la totalidad de la renta o del capital, cualquiera que sea el lugar de origen y la nacionalidad del sujeto;

2.- En los Estados Federales sirve para determinar qué entidad local y municipio tienen derecho a gravar;

3.- Sirve para determinar ante qué oficina el sujeto debe cumplir con las obligaciones tributarias;

4.- Para fijar qué oficina es la que puede intervenir para la determinación, percepción y cobro de los créditos fiscales y para el cumplimiento de las obligaciones secundarias que corresponden al Estado;



5.- Para determinar el lugar en que deben hacerse al sujeto las notificaciones, requerimientos de pago y demás diligencias que la ley ordena que se practiquen en el domicilio del causante.

Para nuestro Código Civil el domicilio en su artículo 29, lo define como "El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecer en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle".

En ese mismo ordenamiento legal, establece en su artículo 31 que el domicilio legal de una persona es el lugar en donde la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté allí presente.

Además de lo anterior, nos manifiesta el Código Civil, para el Distrito Federal, en su artículo 33 que: "Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se haya establecido su administración. Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de la mencionada circunscripción, se considerarán domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a estos actos se refiere".

Con base en lo anterior, se puede hacer notar que en términos del artículo 29 citado, tratándose de personas físicas, el elemento primordial para determinar el domicilio es la residencia en un lugar con el propósito de establecerse en él y, solo falta de este elemento, se tomará en cuenta al lugar del principal asiento de sus negocios, pero por este lugar se entiende generalmente la población.

En materia fiscal el domicilio del sujeto pasivo, ya sea por adeudo propio o ajeno, es el lugar donde la autoridad fiscal puede controlar y exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Según el Tratadista **Rafael Rojina Villegas**, el domicilio es un atributo más de la persona, que define como: "El lugar en que una persona reside habitualmente con el propósito de radicarse en él".

Con relación al **domicilio fiscal** el Código Fiscal de la Federación únicamente considera lo relativo al sitio en donde se deben cumplir las obligaciones, así en su artículo 10 tenemos tres supuestos de domicilio de las personas físicas:

I.- Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre la administración principal del negocio.

II.- Cuando no se realicen actividades empresariales (comerciales, industrias, agrícolas o de ganadería o pesca), y presten servicios personales independientes, el local utilizado como base fija para el desempeño de sus actividades.

III.- En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

En cuanto a las personas morales señala dos supuestos:

I.- Cuando sean residentes en el país, el local donde se encuentre la administración principal del negocio.

II.- Si el establecimiento de las personas morales reside en el extranjero, el lugar donde esté dicho establecimiento; si la persona moral tiene dos o más establecimientos, el lugar donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o el lugar que designe la persona moral.

En ese orden de ideas, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del Primer Circuito, ha establecido en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988, Pág. 479, lo siguiente:

**“PERSONAS MORALES, DOMICILIO FISCAL DE LAS.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 10, fracción II, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, tratándose de personas morales residentes en el país, se considera como domicilio fiscal el local en donde se encuentra la administración principal del negocio. Lo anterior no implica estimar que necesariamente ese local deba ser la casa matriz, si la persona moral se encuentra administrativamente descentralizada, operando por divisiones o sucursales ubicadas en diferentes áreas geográficas de la República, en cuyo caso será el local u oficina en la que se encuentre la administración principal del negocio dentro de la circunscripción territorial de la división o sucursal, en la que deba hacerse la notificación del crédito fiscal y no en la oficina matriz. Sostener lo contrario implicaría notificarle a la persona moral en un domicilio en el que no se tiene conocimiento del crédito requerido”.

“Amparo directo 35/88. Comisión Federal de Electricidad. 12 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: María de Fátima I. Sámano Hernández. Secretario: Manuel de J. Rosales Suárez”.

Asimismo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostuvo en la tesis: I.1o.A.39 A, Novena Epoca, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril de 2001, Pág. 1046, lo siguiente:

**“COMPETENCIA EN AMPARO. DEBE SURTIRSE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE ENCUENTRE UBICADO EL DOMICILIO FISCAL DE LA QUEJOSA, CUANDO SEÑALE AUTORIDADES EJECUTORAS EN LUGARES DONDE EJERCEN JURISDICCIÓN DIVERSOS JUECES.** Si los actos reclamados se hacen consistir en todos los efectos y consecuencias derivadas del no reconocimiento de los pagos efectuados por concepto de impuesto al comercio exterior y otros gravámenes, para la regularización de un vehículo, tales como secuestro, embargo, decomiso, confiscación, remate, privación de la propiedad, etcétera, que pueden tener lugar en cualquier punto de la República Mexicana en que radiquen las autoridades que la quejosa señale como responsables ejecutoras, la competencia corresponde al Juez Federal que ejerce jurisdicción en su domicilio fiscal, porque **de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, es ahí donde deben practicarse todas las diligencias del orden fiscal que tengan relación con ella,** por ser en el que con mayor posibilidad ocurre la ejecución”.

“Competencia 21/2000. Suscitada entre los Jueces Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y Primero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez. 8 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretaria: Mercedes L. Pérez Martínez”.

El Territorio; nuestro Código Fiscal de la Federación, en su artículo 8°, establece “Para los efectos fiscales señala que se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial”.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 42 refiere que territorio comprende las partes integrantes de la federación, las islas, incluyendo los arrecifes y callos en los mares adyacentes, las islas de Guadalupe y de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, callos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Considerando que la norma jurídica tiene un ámbito espacial de validez, que es la porción de Territorio en donde ella puede aplicarse, es de vital importancia determinar qué personas quedan comprendidas dentro de ese ámbito para precisar su sujeción a la norma, así como también las autoridades que tendrán competencia en esas relaciones, y en donde deberán cumplir con sus obligaciones los sujetos pasivos.

Por tal razón es indispensable delimitar el domicilio de las personas, sobre todo porque en nuestra configuración político-administrativa, existen tres competencias tributarias diferentes: Federal, Estatal y Municipal.

La residencia según el tratadista Rojina Villegas define a la residencia como "la estancia temporal de una persona en un cierto lugar sin el propósito de radicarse en él." La residencia tiene efectos jurídicos, ya que en ese lugar pueden hacerse notificaciones al individuo, así, el domicilio es permanente y la residencia temporal.

En el derecho común la residencia es un elemento del domicilio; en cambio, en materia fiscal federal en el artículo 9° del Código Fiscal de la Federación, está determinado que "se consideran residentes en territorio nacional a las personas físicas":

"a) Que hayan establecido su casa-habitación en México, salvo que permanezcan fuera de él, en el año calendario, por más de 183 días naturales, sean éstos consecutivos o no, y que acrediten haber adquirido la residencia, para efectos fiscales, en el país en que se encuentren viviendo".

"b) Los de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aún cuando permanezcan fuera del país por más de 183 días en un ejercicio fiscal, con motivo del cargo que desempeñen".

"En cuanto a las personas morales, se consideraran residentes cuando hayan establecido en territorio nacional la principal administración de sus negocios".

### **2.3.- REQUISITOS DE LAS PROMOCIONES ANTE LAS AUTORIDADES FISCALES, ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Los requisitos de las promociones antes las autoridades fiscales se encuentran contempladas en nuestro Código Fiscal de la Federación, en su artículo 18, el cual es del tenor literal siguiente:

**"ARTICULO 18.-** Toda promoción que se 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 los anexos que en su caso ésta requiera. Cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalan las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:"

"I.- Constar por escrito".

"II.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro general 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".

"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 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en 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 al 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 refiere el artículo 31 de este Código".

## **2.4.- MODIFICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, ARTÍCULO 38 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Dentro de nuestro sistema jurídico, las modificaciones administrativas fiscales se encuentran previstas en el Código Fiscal de la Federación, en específico en su artículo 36 el cual contempla los siguientes supuestos:

**"Artículo 36.-** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales".

"Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución".

"Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieran transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal".

"Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnados por los contribuyentes".

## **2.5.- REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FISCALES, ARTÍCULO 38 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 38 establece expresamente lo siguiente:



**"Artículo 38.-** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos":

**"I.** Constar por escrito".

**"II.** Señalar la autoridad que lo emite".

**"III.** Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate".

**"IV.** Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación".

"Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad".

En el artículo citado del ordenamiento fiscal se hacen constar los elementos de que debe constar el acto administrativo. No obsta el que dicho artículo determine como restricción *que se deban notificar*, lo que implica, por exclusión, que tales requisitos no aplican al acto administrativo que, no se deba notificar. Sin embargo, para que el acto administrativo cumpla con su función de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir situaciones jurídicas subjetivas como consecuencia de aplicar la ley y proveer lo necesario para su exacto cumplimiento por parte de los particulares, deben ser forzosamente notificado al gobernado, de otra forma, la situación jurídica individual que se pretende crear no llegará a materializarse. El acto administrativo, para ser efectivo y ejecutivo, debe de notificarse.

Se puede señalar como excepción, por tratarse de un acto administrativo que no se notifica y no consta por escrito, la figura de la negativa ficta. La cual, algunos autores han señalado que pese a que carece de elementos, crea una situación jurídica individual, que es negativa para el particular por presunción de ley. Sin embargo, dicha figura tiene por finalidad la seguridad jurídica del gobernado, que no puede sufrir siempre una situación indeterminada ante la falta de actividad del órgano gubernamental, siendo la negativa ficta, en realidad, una especie de excitativa a la autoridad para que externe su voluntad y emita su resolución, compelida por la interposición de una demanda que presupone que la resolución que se emita lo será en sentido negativo.

Con base en lo anterior, vemos que los únicos actos administrativos que pueden afectar la esfera de intereses del gobernado, es decir, que pueden crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales y concretas del particular, son los actos administrativos que se deben de notificar, conforme lo refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, la fracción I, del citado artículo 38, expresa que el acto administrativo debe constar por escrito, este requisito o elemento de existencia del acto administrativo, es fundamental, ya que es lo que prueba la existencia del acto administrativo y donde se hace constar la legalidad del mismo. Por tal razón, lo contempla el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como prescripción obligatoria para las autoridades que con sus actuaciones causen molestias a los particulares. El que el acto administrativo conste por escrito, implica que la autoridad debe de observar en la redacción del mismo, determinados requisitos, como señalar su nombre, indicar el objeto o propósito del acto administrativo que se notifica, que el acto se encuentre fundado y motivado, que conste la firma del funcionario competente y el nombre de la persona, física o moral, a la que se dirige.

TESIS CON  
FALLA DE CINGEN

Así las cosas; si el acto administrativo no constara por escrito no habría posibilidad de determinación de que éste se ha ajustado a derecho, ni constancia alguna de la validez de la actuación de la autoridad, ni razonamiento del por qué la modificación e imposición de la situación jurídica individual y concreta que se crea es legalmente procedente. Si el acto administrativo no constara por escrito fundamentando y motivando la actuación de la autoridad, ello daría pie para que ésta no estuviera ajustada a derecho, y por tanto, la arbitrariedad fuera parte de cualquiera de sus actos, pues sería fácil argumentar sólo de palabra por parte de la autoridad, que sus facultades y atribuciones legales se suponen o presumen implícitas en los actos ejecutados.

La fracción II del citado artículo, establece que el acto administrativo debe contener señalada la autoridad que lo emite, normalmente la relación del Estado con los gobernados es una relación de supraordenación en función de la facultad imperativa y coercitiva del Estado que se materializa por decisión imperativa del funcionario de que se trate.

De esta forma, un acto de autoridad se dará cuando determinado ente público actúe a nombre del Estado y establezca una relación de supraordenación con un gobernado, invadiendo legal o ilegalmente su esfera jurídica de manera unilateral, en cuyo caso, está procediendo como autoridad y no como particular.

A mayor abundamiento, el artículo 16 de la Constitución Federal determina, asimismo, que los actos de molestia deben ser emitidos por autoridad competente, esto es con el fin de determinar el sujeto activo que emite el acto, y para establecer si está facultado para llevar a cabo las actuaciones realizadas. La competencia puede ser analizada por el particular al confrontar dicha actuación con el parámetro legal que debe aparecer citado expresamente como fundamentación de la propia resolución, la finalidad de este requisito es evitar la arbitrariedad en los actos administrativos limitando las instancias estatales que pueden afectar los derechos legalmente tutelados de los gobernados, además de

hacer patente el funcionario público que lo emite, para que cuando el particular confronte sus funciones con lo dispuesto en las Leyes Orgánicas de la administración (federal o local) y en los Reglamentos Interiores respectivos, pueda cerciorarse con seguridad respecto de la competencia del funcionario emisor, al respecto es conveniente citar el siguiente criterio, publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Epoca, Segunda Sección, Año II, No. 25, Agosto de 2000, Tesis IV-J-2aS-11, p. 11, que enseña lo siguiente:

**“AGENTES DE LA ADMINISTRACION. NORMALMENTE SUS ACTOS TIENEN QUE SER CONVALIDADOS POR FUNCIONARIO COMPETENTE PARA PODER AFECTAR LA ESFERA JURIDICA DE LOS PARTICULARES.-** El Reglamento Interior distribuye en las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las atribuciones que el Código Fiscal de la Federación confiere a ésta en materia de visitas domiciliarias. Así, el artículo 111, Apartado “B”, fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente en el año de 1993, atribuye a la Administración Local de Auditoría Fiscal la competencia para ordenar y practicar visitas domiciliarias. Esta competencia se materializa en el funcionario titular de la administración de que se trate o en algún funcionario cuyo cargo, éste previsto en el Reglamento Interior y se le confiera competencia, por un acuerdo de delegación de facultades, del titular del órgano y no tienen la potestad de expresar la voluntad del mismo, pues carecen de competencia. Normalmente sus actos tienen que ser convalidados por funcionario competente, para poder afectar la esfera jurídica de los particulares; sin embargo, la ley en ocasiones, otorga directamente facultades a estos auxiliares. En este caso, cuando sus actos afectan la esfera jurídica de los particulares, sólo pueden hacer aquello que la propia ley, en forma expresa, les

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

permita. Tal es el caso de los visitadores quienes, de conformidad con lo previsto en las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, tienen su actividad rigurosamente regulada por el propio Código. Cuando la Ley otorga directamente facultades, no se requiere de reglamento interior y menos de acuerdo de delegación de facultades. Nuestro derecho no contiene el principio de reserva de reglamento, sino el de la ley".

"IV-P-2aS-14"

"Cumplimiento de Ejecutoria D.A. 3762/97, en el Juicio de Nulidad No. 100(14)462/95/2231/95.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la sesión de 7 de julio de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto más con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez".

"IV-P-2aS-22"

"Cumplimiento de Ejecutoria D.A. 4362/97, en el Juicio de Nulidad No. 100(14)684/94/513/94 y Acumulados.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la sesión de 19 de mayo de 1998, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Urrutia Cárdenas".

"IV-P-2aS-151"

"Juicio de Nulidad No. 100(14)131/98/4328/98.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la sesión de 29 de abril de 1999, por mayoría de 3 votos a favor y 1 voto más con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"IV-P-2aS-251"**

**"Juicio de Nulidad No. 1474/99-11-06-2/99-S2-08-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la sesión de 3 de febrero de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Enrique Orozco Moles".**

**"IV-P-2aS-252"**

**"Juicio de Nulidad No. 308/99-01-04/99-S2-08-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la sesión de 15 de febrero de 2000, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto más con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Enrique Orozco Moles".**

La fracción III determina que el acto administrativo debe estar fundado y motivado, así como expresar el objeto o propósito de que se trata. Al expresar el objeto o propósito del acto administrativo, se hace expresa la voluntad del sujeto activo que lo emite, y del por qué tal instancia administrativa está creando o produciendo situaciones y efectos jurídicos individuales y concretos, ejecutivos y unilaterales, en el ámbito del derecho legalmente tutelado del gobernado de que se trata. En sentido general, en la base de todo acto jurídico existe una situación, ya sea un acto jurídico, o bien, un acto material, que lo provoca y que es su razón de ser.

Así las cosas, la fundamentación y motivación que debe constar en los actos administrativos, es un requisito de vital importancia, el cual está consagrado dentro del principio de legalidad, uno de los más grandes pilares de nuestro sistema jurídico mexicano, que otorga protección al particular contra los actos del Estado, y que se traduce en la seguridad jurídica para el gobernado. El requisito

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de fundamentación y motivación de los actos autoritarios es contemplado por el artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia a que se encuentre debidamente fundado y motivado.

La fundamentación de un acto administrativo alude a la obligación de la autoridad de hacer constar la fuente legal del acto de molestia, para lo cual habrá de citar las normas jurídicas generales y abstractas, que contengan y prevean la hipótesis fáctica en función de las cuales la autoridad procedió a realizar o materializar el acto administrativo. La fundamentación hace referencia al principio de legalidad, según el cual la autoridad no puede actuar arbitrariamente, sino que debe limitar sus acciones a lo determinado por la ley, sin excederla. Si la autoridad excede la ley en sus actos, la fuente de su actuación es el propio acto administrativo, más no la ley, en cuyo caso el acto es arbitrario y está transgrediendo el principio de legalidad, y por tanto, no es susceptible de ser obedecido.

No obstante lo anterior, la ilegalidad del acto administrativo no es inmediata ni obvia, por el contrario, se presume su legalidad hasta que la autoridad competente declare su nulidad o ilegalidad. En el proceso de nulidad o de control de la legalidad, la autoridad habrá de probar que los hechos que motivaron el acto de molestia, son los que exactamente se contemplan en la ley.

La motivación se refiere a que la autoridad debe razonar, en el acto administrativo o acto de molestia, el poder que la conducta del particular se ajusta exactamente a la hipótesis fáctica prevista en la ley que aplica, y según la cual fundamenta legalmente su actuación. Si el hecho de que el particular se adecuó a lo previsto en la norma jurídica general y abstracta, entonces tal hecho producirá consecuencias de derecho, estas consecuencias son las que la autoridad le determina al particular creando, modificando o extinguiendo su situación jurídica, sea por imponerle una obligación de pago, sea por incluirlo en un régimen fiscal o administrativo distinto al que venía gozando, o porque le está cancelando un

permiso, asignación o autorización. La afectación de los intereses jurídicamente tutelados del gobernado por un acto administrativo, tiene como única y exclusiva causa que la conducta del particular se ajusta a la hipótesis fáctica prevista en la norma, por lo que las consecuencias legales previstas en ésta le son aplicables.

La motivación como forma de demostrar que la norma general se aplica a la conducta particular del gobernado, consiste en señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad administrativa competente haya tenido en consideración para la emisión del acto. Esto quiere decir que en el acto administrativo debe constar una narración precisa y razonada del por qué la actuación particular se adecua, de manera inmediata, a la hipótesis normativa general y abstracta prevista en la ley.

En efecto, la motivación es el razonamiento de la autoridad sobre el cómo y el por qué la actuación del gobernado se adecuó a lo previsto en la ley, con el fin de demostrar que su acto es legal, careciendo de toda arbitrariedad, por lo cual es conveniente citar al respecto la siguiente tesis VI. 2o. J/248, Octava Época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 64, Abril de 1993, p. 43, que a la letra dice:

**"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS**

**ADMINISTRATIVOS.-** De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe de estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que leyes de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia Administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a) Los cuerpos legales y preceptos que estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b) Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado".

"Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez".

"Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo".

"Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez".

"Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares".

"Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Gaiván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez".

"Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 73, página 52".

"Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 35, tesis por contradicción 2a./J. 58/2001 de rubro "JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACION DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTO LA RESOLUCION IMPUGNADA.".

"Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 31, tesis por contradicción 2a./J. 57/2001 de rubro "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCION EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCION, INCISO Y SUBINCISO.".

Así también apoya lo anterior, la tesis aparecida en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, Año, VII, No.69, septiembre de 1985, que establece lo siguiente:

**"MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.- PARA QUE SE DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDE CLARO EL RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL.-** El artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos; dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor abundancia que la expresión de lo

estrictamente necesario para que comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al particular para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución".

"Revisión No. 2645/82.- Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos".

"Revisión No. 1469/84.- Resuelta en sesión de 11 de abril de 1986, por mayoría de 6 votos, 1 más con los puntos resolutivos y 1 parcialmente en contra".

"Revisión No. 1257/85.- Resuelta en sesión de 28 de abril de 1986, por unanimidad de 9 votos".  
(Texto aprobado en sesión del día 24 de noviembre de 1986).

Ahora bien, señala el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción IV, que el acto administrativo debe ostentar la firma del funcionario competente que emite dicho acto; asimismo, debe constar el nombre de la persona o personas a las que vaya dirigido. Por cuanto hace a la firma del funcionario competente, este requisito es una extensión del principio de competencia legal, pues sin la firma autógrafa o de propio puño y letra del funcionario, la resolución es ilegal, ya que dicha firma supone la coronación de todo un proceso administrativo por el que se formó y se emitió el acto administrativo de molestia, del cual el funcionario firmante es la cúspide como responsable de los actos materiales de la instancia administrativa correspondiente, que debe constar con tales funciones y facultades dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como dentro del Reglamento Interior de la Secretaría a que corresponda dicha instancia administrativa.

La firma original autógrafa del funcionario público que emite el acto administrativo notificado al particular, debe constar en el mismo, como consecuencia de la diferenciación entre "órgano administrativo" y su "titular". El

funcionario, además del ejercicio de sus propios derechos y del cumplimiento de sus obligaciones a que está sujeto en tanto mexicano y ciudadano, conforme lo determinado por los artículos 31 y 36 de la Constitución Federal, también realiza una función pública en interés del Estado al haber recaído en él un nombramiento que lo legitima para ello. La firma del funcionario representa el ejercicio de la función pública que consta en el acto administrativo, en su calidad de titular del órgano de gobierno correspondiente.

Finalmente, la firma del titular competente que debe ostentar el acto administrativo que se notifique al particular, implica el ejercicio del poder de decisión y de mando de dicho funcionario; e implica también, una defensa para el particular, pues a partir de que conste la firma en original autógrafa del funcionario emisor, se genera la posibilidad de fincar responsabilidad administrativa, penales o civiles, para el caso de que se exceda de sus funciones, o las incumpla, causando con ello un perjuicio en los intereses jurídicamente tutelados del gobernado, lo que contraría y va en detrimento del interés público que el funcionario debe observar en sus actos.

**CAPÍTULO III.****3.- RECURSO ADMINISTRATIVO.**

### **3. RECURSO ADMINISTRATIVO.**

#### **3.1.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Previamente al estudio de cuestiones formales del recurso administrativo, veremos un poco de los antecedentes históricos de esta figura jurídica en nuestro país, es por ello que nos remitiremos a la época de la Colonia en donde los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las autoridades fiscales y eran interpuestos directamente ante el Virrey.

En esa época los recursos en materia fiscal iban dirigidos en especial a atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva, una vez recibido el medio de impugnación, el virrey ordenaba a una comisión que revisara la tasación hecha para que ésta diera su punto de vista y se resolviera en definitiva.

La duración de este recurso era de aproximadamente un año y medio, y siempre se le daba traslado al encomendado (el encomendado, bajo cuya sujeción directa se encontraban los naturales de la Nueva España, era quien determinaba y percibía los tributos), si bien el Virrey tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso o exceso de la autoridad, había casos en que el propio Virrey acordaba turnarlo a un magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema.

Ahora bien, en el México Pre-Revolucionario es importante destacar la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 28 de enero de 1885, en la cual existió un Recurso de Revisión contra las resoluciones pronunciadas

por los Administradores de Aduanas, el cual podía ser interpuesto, a elección del particular, ante la Secretaría de Hacienda o en el Juzgado de Distrito competente.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, se expedieron diversas leyes fiscales, que son antecedentes inmediatos, no sólo de los actuales recursos administrativos, sino también del contencioso tributario instaurado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

Varios ordenamientos legales encontramos como antecedentes de los recursos administrativos, entre ellos la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el Jurado de Revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria para las autoridades del Distrito Federal.

De esta manera vemos cómo, en nuestro país, la presencia de los recursos administrativos realmente no es reciente, ya que desde la época colonial se observa la reglamentación de recursos que el particular podía interponer en contra de los actos administrativos de la autoridad; sin embargo, éstos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo, contienen, por lo general, un capítulo correspondiente a recursos administrativos.

Primeramente, comprenderemos el significado de la noción conceptual del estudio del Recurso Administrativo desde un punto de vista genérico, el cual se definiría como recurrir es, acudir ante un juez y otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad, pues puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una

autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde.

En efecto, los medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública, son los recursos administrativos.

De esta manera, el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático.

Lo anterior es así, toda vez que el recurso administrativo es un procedimiento o medio de impugnación legal que dispone un particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, y que tiene por finalidad que la propia autoridad administrativa lo revoque lo confirme o lo modifique.

A mayor abundamiento, todo recurso constituye un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, ya sea jurisdiccional o administrativa.

Ahora bien, el autor Gabino Fraga, señala al respecto que el recurso administrativo tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho, consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Fraga, Gabino, op. cit., p. 463.



Para Emilio Margáin Manutou, el recurso administrativo "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".<sup>16</sup>

Asimismo, para el autor Adolfo J. Treviño Garza el recurso administrativo es un medio de defensa de que disponen las partes en un juicio, para lograr que se revoque o modifique alguna resolución o acuerdo que le agravie".<sup>17</sup>

Por otra parte, también señala que el recurso en sentido etimológico proviene del latín "recursus" que significa: "Acción y efecto de recurrir: Vuelta, o retorno de una cosa al lugar de donde salió".<sup>18</sup>

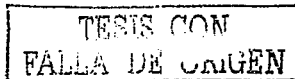
En ese orden de ideas, tenemos que para efecto de recabar un concepto que nos sirva de base para el presente trabajo tomaremos el concepto del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el cual señala: "El recurso es un medio de jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado".

En efecto, del concepto expuesto por el Dr. Ignacio Maestro Burgoa Orihuela se desprende claramente la finalidad que todo recurso debe contener, como lo es la revocación, confirmación o modificación del acto administrativo que cause perjuicio a los gobernados, pero si bien es cierto, que quien lo interpone nunca lleva como propósito el que se confirme la resolución recurrida, también lo

<sup>16</sup> Margáin Manutou, Emilio, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, p. 463.

<sup>17</sup> Garza Treviño, Adolfo J. TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrua, Primera Edición, México 1997, p.220.

<sup>18</sup> Idem, p. 222



es que la confirmación surge de la necesidad jurídica del estudio pormenorizado del recurso, es decir, el superior jerárquico o la misma autoridad al momento de estudiar el medio de impugnación, podrá percatarse si existen o no irregularidades en la resolución recurrida, la cual podrá ser confirmado en todas sus partes por la autoridad jurisdiccional o administrativa.

### **3.2.- REQUISITOS ESENCIALES PARA LA PROCEDENCIA DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Los requisitos esenciales para la procedencia de un recurso administrativo se exponen de la siguiente manera:

- a) La legitimación de las partes concurrentes al recurso o sea, en términos amplios, la aptitud necesaria para interponerlo:
- b) Esta legitimación comprende también la existencia de un interés personal y directo, alegado por el recurrente; y
- c) Un derecho existente y aplicable, o sea una norma legal que garantice y respalde la pretensión argüida por el recurrente.

En ese orden de ideas, vemos que además de la definitividad se requiere la capacidad jurídica del interesado para interponer el recurso, así como la afectación que en forma directa le produzca el acto de autoridad (interés jurídico).

Además, a estos dos requisitos de admisión se incorpora un tercero que en este caso sería la norma legal que respalde la pretensión, empero, que éste no podría ser un requisito de admisión sino un presupuesto de la pretensión, del cual depende el éxito final del recurso.

De lo anterior se desprende, que los requisitos esenciales para la procedencia del recurso administrativo, en mi juicio son:

I.- Un acto administrativo definitivo.

II.- Capacidad jurídica para interponerlo.

III.- Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente (interés jurídico).

En el supuesto de que no se contara con estos elementos indispensables para la admisión del recurso, será la autoridad competente para decidir sobre el fondo del asunto, lo que determine la improcedencia del mismo.

A mayor abundamiento, podemos encontrar otros requisitos que de ser omitidos impiden la tramitación del recurso y, en consecuencia, configuran causales de improcedencia, a saber:

En primer lugar, el escrito debe ser claro, con el objeto de que la autoridad conozca, sin lugar a dudas, cuál es la pretensión del recurrente, tal exigencia es muy importante, toda vez que de una exposición clara y precisa depende en gran medida el resultado de la instancia.

De esta forma, de nada serviría un recurso que cumpliera con todos los presupuestos esenciales si la autoridad, por oscuridad en su redacción, no pudiese analizar debidamente las cuestiones de la legalidad planteada, además de que el promovente, en una instancia jurisdiccional, no tendría los elementos suficientes para fundar su pretensión, en el caso de que la resolución administrativa le fuese adversa.

Otros requisitos formales que deben quedar satisfechos son los siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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

2.- Citar la resolución que se recurre. Se trata de otro requisito de orden formal, cumple con el objetivo de dar a conocer a la autoridad resolutora el acto impugnado, cabe aclarar que en ocasiones en un mismo proveído se acumularan varios actos administrativos, lo que justifica esta formalidad.

3.- Exposición de antecedentes. Una exposición clara de los antecedentes de la resolución reclamada, permitirá a la autoridad cerciorarse debidamente del verdadero sentido de la misma, por lo que estará en condiciones de emitir un juicio imparcial y corregir los vicios de legalidad del acto recurrido, cuando no se citen los antecedentes, deberá apercibirse al promovente para que los enuncie, pero de ninguna manera rechazar el recurso por la ausencia de este requisito.

4.- Citar los preceptos legales violados. Todo recurso debe estar debidamente fundado, esto es, contener la enumeración de los preceptos legales que según el promovente se hayan violado, considerando que si en términos generales, en la vía jurisdiccional no resulta procedente la suplencia de la deficiencia de la queja, este principio tiene actualmente algunas salvedades, por lo que en esta vía del recurso administrativo, la autoridad no debe ser tan estricta, al tomar en consideración, que el recurso administrativo tiene como uno de sus fines principales encauzar, dentro del marco jurídico el quehacer administrativo, por lo que si del escrito se desprende claramente la violación a la ley, es recomendable que no obstante la falta de cita de artículos legales, la autoridad resuelva el fondo del asunto.

5.- Capítulo de pruebas. Cuando se vaya a ventilar un asunto que requiera de elementos probatorios, el particular tendrá la carga de presentar las pruebas correspondientes, de no ser así, la autoridad estaría imposibilitada de conocer la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

verdad de los hechos para efectuar una correcta apreciación de los mismos al aplicar el derecho, con frecuencia la interposición de los recursos administrativos tiene por objeto controvertir puntos de derecho, supuesto en el cual no existe la necesidad de aportar prueba alguna, toda vez que con los razonamientos de derecho que se expongan en el recurso, el juzgador tendrá los elementos necesarios para resolverlo.

Para Gonzalo Armienta Hernández, los requisitos necesarios para la admisión del recurso administrativo, son los siguientes:<sup>19</sup>

- a) La indicación del acto que se recurre y consecuente declaración precisa de impugnación a fin de obtener el indicado de un acto de la administración que lo revoque, modifique o derogue, según los casos.
- b) Su redacción por escrito sin importar el medio empleado.
- c) La firma del recurrente o su apoderado indicando el nombre, apellido y domicilio real del recurrente.

### **3.3.- DOCUMENTOS QUE SE DEBEN DE ACOMPAÑAR AL ESCRITO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

En nuestro sistema jurídico encontramos diversos recursos administrativos con sus características especiales, los cuales tienen sus propias formalidades para el caso de los documentos que se deben de acompañar al mencionado recurso administrativo, pero en particular se manejarán los siguientes:

- a) Los documentos que acrediten la personalidad, cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.

---

<sup>19</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos*. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1996, p. 93

- b) El documento en que conste el acto impugnado.
- c) Constancia de la notificación del acto cuya ilegalidad se reclame, en su caso.
- d) Las pruebas documentales en que apoye su pretensión, cuando éstas se encuentren a su disposición, si no fuese así deberá señalar el archivo o lugar en que pueda localizarse.

Conforme a lo anterior, se desprende claramente los documentos que se deben de acompañar al escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo, y para una mayor precisión citaremos la documentación que se debe de acompañar a los recursos contemplados en las leyes que para efecto del presente trabajo son esenciales, como son el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación y el 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que señalan:

**"Artículo 123 del Código Fiscal de la Federación.- El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso":**

"I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código".

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

"III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo

certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo".

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

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

"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren 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 a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos".

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

"Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas".

**"ART. 86 Ley Federal del Procedimiento Administrativo.-** El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo".

"El escrito por el cual se presenta el recurso de revisión deberá expresar".

"I.- El órgano administrativo a quien se dirige".

"II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones".

"III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo".

"IV. Los agravios que se le causan".

*"V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y".*



***“VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales”.***

Conforme a lo anterior, vemos que los documentos que se deben de acompañar a todo recurso administrativo son de vital importancia al considerarse esenciales para la substanciación del procedimiento del recurso, para que el particular acompañe la documentación antes mencionada y así no exista inconveniencia alguna para que la autoridad administrativa resuelva sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo.

Ahora bien, el escrito del recurso además de ser claro, debe contener la expresión de los razonamientos de manera precisa y concisa y que dé a conocer, a la autoridad la ilegalidad del acto impugnado, es importante que el recurso sea ordenado, pues con el afán de controvertir vehementemente un acto de autoridad, se puede correr el riesgo de expresar conceptos deshilvanados y, consecuentemente, de difícil comprensión.

Por último, se debe exponer en primer término las violaciones que a juicio del particular sean las más importantes, y posteriormente las que se consideren accesorias o secundarias, en virtud de que en muchas ocasiones se piensa que de la prolijidad de las razones hechas valer depende el éxito del negocio, aquí debe conservarse un equilibrio lógico, al no ser recomendable introducir en la instancia aspectos insignificativos, cuando existen otros que por sí solos son determinantes para demostrar la ilegalidad del acto administrativo materia de recurso.

Si bien es cierto, que el órgano de decisión tiene la obligación de analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas, también lo es que si no se

destacan las fundamentales, se abre la posibilidad de que éstas no se estudien con la acuciosidad y profundidad correspondiente.

### **3.4.-OBJETO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Como ya se ha precisado con antelación, el recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado, fijados estos conceptos resulta importante determinar su objeto.

El objeto fundamental del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley, sin embargo, el objeto del recurso administrativo no es sólo el control que puede ejercer el particular, como lo advierte Rafael Bielsa, tiene cuatro objetivos básicos, a saber:

- 1.- Importa una autolimitación de sus atribuciones discrecionales.
- 2.- Es una forma de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa.
- 3.- Es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados.
- 4.- Es una forma de centralización del contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.<sup>20</sup>

En efecto, como lo menciona el autor antes citado el recurso administrativo es una autolimitación de las atribuciones discrecionales, ya que la autoridad al emitir una resolución tendrá en cuenta que si esta facultad no la ejerce conforme

---

<sup>20</sup> Bielsa Rafael, Ob Cit, p. 26 Y 27.

a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente.

Ahora bien, la discrecionalidad significa que la autoridad cuenta con un parámetro legal para emitir sus resoluciones, esto es, que está facultada para decidir entre un mínimo y un máximo, pero siempre ajustándose a derecho, por ello si esta decisión se sale del marco legal, entonces el administrado tendrá a su alcance este derecho para inconformarse.

Bajo este orden de ideas, Rafael Bielsa considera que el recurso administrativo es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa, la cual me parece evidente dado que representa un medio de control de la legalidad de las resoluciones de la autoridad; sin embargo el carácter jurisdiccional del mismo sólo lo encontramos cuando se da a esta expresión un sentido lato y se le extiende a aquellos medios de impugnación que se hacen valer ante órganos jurisdiccionales independientes de la administración activa, pues el verdadero recurso administrativo (stricto sensu) es el que se tramita y resuelve por las propias autoridades administrativas.

En esas condiciones, resulta claro que en un país donde existe una adecuada legislación sobre los recursos administrativos, habrá indudablemente una tendencia a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, todo gobierno que realmente quiera tutelar los derechos de los particulares, instrumentará los medios adecuados para controlar a sus autoridades, facultando a aquéllos para impugnar los actos administrativos.

En ese orden de ideas, vemos que los actos de los organismos descentralizados, el recurso administrativo, cuando su conocimiento se atribuye a un órgano de la administración pública centralizada, constituye un control para lograr que las resoluciones emitidas por este tipo de organismos, los cuales gozan de autonomía administrativa y financiera, se ajusten a derecho.

### **3.5.- EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Ahora bien, del análisis del objeto del recurso administrativo entraremos al estudio de los efectos del citado medio de impugnación, el cual tiene un efecto inmediato derivado de la interpretación del recurso administrativo, consistente en la interrupción del plazo para que el acto impugnado adquiriera el carácter ejecutorio; siempre y cuando el interesado solicite la suspensión del acto reclamado.

Lo anterior es así, toda vez que en el presente caso se presenta el problema del recurso interpuesto ante autoridad incompetente, lo cual interrumpe el plazo concedido por la ley para deducirlo, siempre y cuando la ausencia de competencia sea en razón de grado o de cuantía y no de materia, por tener esta última de naturaleza improrrogable, la interposición de un recurso administrativo permite al interesado obtener la suspensión de los efectos del acto reclamado, el cual se detallara por considerarse como aquella situación especial que va a generar la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.

El efecto principal de la suspensión es la paralización de determinadas consecuencias jurídicas, lo cual se traduce a que va a generar aspectos relevantes como es el caso de que en México la tendencia general es que la suspensión se condiciona al otorgamiento previo de la garantía del interés fiscal, por lo que no es suficiente la presentación del recurso para suspender la ejecución del acto reclamado, tal y como lo dispone el artículo 142, fracción I del Código Tributario.

Cabe aclarar, que la suspensión del acto reclamado solo producirá efectos durante la tramitación del recurso administrativo, pues si la resolución final es desestimatoria, la autoridad inmediatamente estará en aptitud de proceder a su ejecución, salvo, los casos en que el particular acceda a la vía jurisdiccional y en ella se otorgue este último beneficio.

Ahora bien, si el particular impugna la resolución decisoria del recurso administrativo, será la autoridad jurisdiccional la que conceda la nueva suspensión tal y como lo establece el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, será la autoridad jurisdiccional la que conceda la nueva suspensión de la ejecutoriedad de la resolución impugnada, ajustándose a los requisitos que para tal efecto contempla el mencionado Código Tributario en sus artículos 208 bis y 277.

Aunado a lo anterior, tenemos que para la procedencia de la suspensión debe de existir el momento procesal oportuno para solicitarla, el cual debe de ser ya sea durante la tramitación del recurso o en el mismo escrito de interposición, en cuanto a su tramitación, constituye un procedimiento que se sigue en forma incidental y por cuerda separada.

Finalmente, tenemos que para que pueda otorgarse la suspensión es necesario cumplir con varios requisitos que la justifiquen, lo cual en primer lugar tenemos que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación al recurrente, por otra parte, se hace necesario que la impugnación del acto administrativo esté fundada en alguna causal prevista en la ley, además la existencia de una norma legal que la establezca, lo cual se observa en nuestro Derecho Positivo Mexicano.

### **3.6.- RESOLUCION ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.**

Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Las leyes pueden ser provisionales o definitivas, las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sin necesidad de otro acto de autoridad.

Ahora bien, toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones, todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

Existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución, Excluidos de tal categoría están también los llamados actos de la administración sin efectos concretos como son los reglamentos que poseen el carácter de actos jurídicos generales y abstractos, materialmente asimilados a la ley.

Como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene legalidad, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras el que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella.

Esta presunción de legalidad establecida expresamente para las resoluciones fiscales en el Código Fiscal de la Federación, no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente. Es en el documento en el que consta la resolución administrativa donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan. Hacerlo en documento distinto anterior o posterior, significa no cumplir con el mandato constitucional, lo cual es violarlo o desconocerlo.

A este respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca".

La ejecutoriedad de la resolución administrativa, se previene si los administrados obligados a cumplir con la misma no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aún contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales. Hace uso la autoridad en el caso, del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad económico-coactiva.

Conforme a lo anterior vemos también que las resoluciones administrativas definitivas es ejecutoriada cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales.

Es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar cosa juzgada a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues aquella expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales. Asimismo, es impropio decir que la resolución administrativa causa estado en sede administrativa para indicar su irrevocabilidad por autoridad administrativa o que causa estado en sede jurisdiccional para señalar su inmodificabilidad por órganos jurisdiccionales.

Bajo ese orden de ideas, la resolución administrativa definitiva el tratadista Gonzálo Armienta Hernández, la define como "el acto mediante el cual se resuelven situaciones que afectan la esfera jurídica de los particulares", así también la define como el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública.<sup>21</sup>

La resolución administrativa decisoria del recurso no siempre surte los mismos efectos, en ocasiones la impugnación se apoya en un vicio formal o de procedimiento, y otras veces se afirma la ilegalidad del acto impugnado por adolecer de un vicio substancial o de fondo, si la resolución se reclama en virtud de algún vicio de forma, entonces la autoridad no tendrá por qué emitir juicio alguno sobre el fondo del asunto, sino que deberá limitarse al examen del tal cuestión y, en su caso resolver sobre la misma, dejando a salvo las facultades de la autoridad para reponer el acto una vez que se subsane la irregularidad, pero si el recurso tiene por objeto atacar un vicio de fondo, se declarará la nulidad del acto impugnado, y se reemplazará . si así procede, por un nuevo acto administrativo que satisfaga la pretensión del interesado, si éste proviene de una petición del particular.

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 54.



Conforme a lo anteriormente expuesto, la resolución administrativa definitiva la definiremos como el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública.

Finalmente, tenemos que como ya se señaló con antelación en el Derecho Positivo Mexicano la interposición de un recurso, siempre tendrá por objeto la anulación, la modificación o la ratificación del acto administrativo.

### **3.7.- TERMINACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Normalmente la terminación del recurso administrativo se efectúa mediante el reacercamiento, el desistimiento y la caducidad, los cuales se pasan a explicar para una mejor comprensión.

#### **3.7.1.- REACERTAMIENTO.**

La causa normal de terminación de los recursos administrativos es el reacertamiento, mediante éste se concluye en forma definitiva la vía administrativa, y si bien es cierto que el particular tiene otras instancias de defensa, éstas son de carácter jurisdiccional, es decir impugnarlas en la vía de amparo y ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, en materia fiscal, una vez emitida la resolución definitiva, el particular cuenta con el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, esta instancia de ninguna manera se puede considerar como una prolongación del recurso administrativo por tratarse de un procedimiento de carácter jurisdiccional (proceso), por lo que hace que otros medios de defensa, el particular cuenta con el juicio de amparo.

Lo anterior es así, toda vez que la causa normal de terminación de los recursos administrativos es el acto final de reacercamiento, el cual está revestido de definitividad, además que existen también los medios de terminación anormal del recurso, como lo son el desistimiento, la revocación y la caducidad de la instancia.

### **3.7.2.- DESISTIMIENTO.**

El desistimiento es un acto unilateral del particular que tiene por objeto dar por terminado anticipadamente el recurso administrativo, lo cual viene a ubicarlo dentro de las causas anormales de terminación, pues lo natural es que concluya con una resolución en la cual se examinen los conceptos de violación aducidos por el recurrente y se determine la legalidad o ilegalidad del acto reclamado; empero, en ocasiones se da el caso de que el particular se desista, ya sea porque haya llegado a un acuerdo con la autoridad (concordato tributario), o bien porque sencillamente se percate de que no tiene la razón.

### **3.7.3- CADUCIDAD.**

La caducidad, es la extinción del recurso, por la simple inactividad procesal del recurrente, frecuentemente la autoridad encauza su actividad dentro de ésta figura, como camino para consolidar la arbitrariedad administrativa

La caducidad se puede presentar durante la tramitación de los recursos administrativos, se considera que solo debe de operar cuando la actividad del particular sea necesaria para allegar al expediente algún medio de prueba, sin el cual resulte jurídicamente improbable resolver la cuestión planteada; por lo que corresponde al legislador estructurar el recurso con un procedimiento sencillo, ajeno a formalismos y trampas procesales, idóneo para que la autoridad encause su actividad dentro del orden legal y no se desvíe por el fácil camino de la

caducidad, que con frecuencia viene a ser un medio de consolidación de la arbitrariedad administrativa.

### **3.8.- RECURSO DE REVOCACION.**

Los recursos administrativos en materia tributaria se encuentran ampliamente reglamentados en el Código Fiscal de la Federación, el cual encuentra su fundamento en los artículos 116 y 117, los cuales establecen la procedencia del recurso de revocación, materia del presente capítulo del presente trabajo, para una mayor comprensión se pasan a transcribir:

**“Artículo 116.-** Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación”.

Ahora bien, el artículo 117 antes mencionado establece lo siguiente:

**“Artículo 117.-** El recurso de revocación procederá contra:”.

“I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:”

“a). Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos”.

“b). Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley”.

“c). Dicten las autoridades aduaneras”.

“d). Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código”.

**"II. Los actos de autoridades fiscales federales que:".**

**"a). Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido 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 éste 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".**

**El plazo para la presentación del escrito del recurso es de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.**

**El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente, o ante la que emitió o ejecutó, de esta manera cuando el interesado tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad responsable podrá hacerlo en la oficina exactora más cercana o enviarla por correo certificado con acuse de recibo desde el lugar de su residencia.**

**Quando un recurso se haga valer ante una autoridad incompetente, esta tiene la obligación de turnarlo a la que sea competente conforme lo previene el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, es pertinente aclarar que el numeral citado se refiere a la incompetencia por razón de grado, cuantía o**

territorio, pues en el caso de que la incompetencia sea por razón de la materia, se le deberá comunicar esta circunstancia al interesado para que promueva ante la dependencia correspondiente.

En ese orden de ideas, el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación el escrito de interposición del recurso debe contener los siguientes requisitos:

**"Artículo 122.-** 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. Si dentro de dicho plazo no se expresan 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 el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente".

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

Aunado a lo anterior, el artículo 123 del mencionado Código Tributario, establece los documentos que debe de acompañar el promovente a su escrito de interposición del recurso, el cual ya fue invocado con antelación y que en obvio de repeticiones innecesarias, se tiene por reproducido como si a la letra se insertase.

Cabe mencionar, que en el caso de que 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 emisión 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, bastara con que acompañe copia sellada de la solicitud de los mismos.

Finalmente, en caso de que el promovente no acompañe alguno de los documentos a que se refiere el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad lo requerirá para que en el término de cinco días los presente, en caso de negativa por parte del recurrente y se trata de los documentos en que se acredite su personalidad o de la constancia del acto impugnado, se tendrá por no interpuesto el recurso; y si se trata de las pruebas documentales y el dictamen pericial, se tendrán por no ofrecidas.

## **CAPÍTULO IV.**

### **4.- RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.**

#### **4.- RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.**

##### **4.1.- CONCEPTO DE RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA.**

Ahora bien, en el presente capítulo estudiaremos la figura jurídica de la reconsideración administrativa, motivo del presente trabajo, es por ello que se abarcará lo más posible, en virtud de ser un tema no muy comentado por los estudiosos del derecho fiscal mexicano, por lo cual no se encuentra un concepto definido de dicha figura jurídica, sin embargo tomaremos el razonamiento que nos expone el autor Hugo Carrasco Iriarte, el cual establece respecto al recurso de reconsideración administrativa lo siguiente:

Señala que "es claro que el recurso de reconsideración cumple con todas las formalidades que todo medio de impugnación debe de reunir, más sin embargo no es un recurso, toda vez que no se encuentra previsto dentro del capítulo de los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación, de tal suerte que nos encontramos ante una facultad discrecional de la autoridad hacendaria, es decir, es un recurso imperfecto".<sup>22</sup>

##### **4.2.- ARTICULO 36, PÁRRAFO III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

Se considera un gran avance en los medios de defensa, en el sistema jurídico mexicano, la aparición del recurso de reconsideración administrativa, contemplado a partir de 1996, en los párrafos tercero y cuarto del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, que dispone de manera textual lo siguiente:

---

<sup>22</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Editorial Themis, Sexta Edición, México 1996, p. 61.



**“Artículo 36.-** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales”.

“Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución”.

“.....”

“...”

***“Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal”.***

“Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los contribuyentes”.

De la anterior transcripción, se desprende, que para que un contribuyente pueda hacer uso de ese medio de defensa, se tiene que cumplir con los

requisitos que para tal efecto contempla el mencionado precepto jurídico el cual establece los siguientes:

- a) Se promueve ante las autoridades fiscales.
- b) El contribuyente podrá presentarlo por una sola vez, siempre y cuando no hubiere interpuesto algún medio de defensa, como serían el recurso de revocación, demanda de juicio de nulidad y en su caso el amparo en materia fiscal.
- c) Que además hubieren transcurrido los plazos para hacer valer los medios de defensa precisados con antelación.
- d) Que no haya prescrito.

Asimismo, el recurso de reconsideración administrativa no constituirá instancia y las resoluciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán ser impugnadas por los contribuyentes en virtud de que se está en presencia de una facultad discrecional de dicha dependencia del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, de los requisitos que contempla el mencionado precepto jurídico, es necesario establecer que se entiende por autoridad fiscal, "dícese del representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los causantes, imponer sanciones prevista por el Código Fiscal de la Federación e interpretar disposiciones de la ley".

Una vez definido el concepto de autoridad fiscal, para efectos del presente trabajo y establecer que autoridad fiscal es la competente para conocer del Recurso de Reconsideración, la Ley del Servicio de Administración Tributaria de 1997, en su artículo primero establece que el Servicio de Administración

**Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el carácter de autoridad fiscal, y cuenta con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala la mencionada ley.**

**De lo anterior, se desprende que el Servicio de Administración Tributaria tiene el carácter de autoridad fiscal, por lo tanto para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, contará con las siguientes autoridades: Junta de Junta de Gobierno, Presidente y las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.**

**El Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.**

**En ese sentido, el Servicio de Administración Tributaria contará con unidades administrativas para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, como el supuesto de revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente.**

**De lo anterior, se desprende que el Servicio de Administración Tributaria cuenta con unidades administrativas que para efectos del presente trabajo y para determinar que autoridad fiscal conocerá del Recurso de Reconsideración, es menester señalar unas de las más importantes:**

- a).- **Presidencia.**
- b).- **Administración General de Grandes Contribuyentes.**
- c).- **Administración Central de Recaudación de Grandes Contribuyentes.**
- d).- **Administración Central Jurídico Internacional y de Normatividad de Grandes Contribuyentes.**
- e).- **Administración Central Jurídica de Grandes Contribuyentes.**
- f).- **Administración General de Auditoría Fiscal Federal.**
- g).- **Administración General Jurídica.**
- h).- **Administración General de Aduanas.**
- i).- **Administración Local Jurídica.**

De las unidades administrativas mencionadas con antelación, son de destacar los Administradores Generales que dentro de sus facultades generales, además de las que les confiera el Reglamento Interior del mencionado Servicio de Administración Tributaria, tienen la obligación de modificar o revocar aquellas resoluciones de carácter individual no favorables a un particular conforme al artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, emitidas por las unidades administrativas que de ellos dependan.

A mayor Abundamiento, las resoluciones que emita la Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración Central de Recaudación de Grandes Contribuyentes, Administración Central Jurídico Internacional y de Normatividad de Grandes Contribuyentes, Administración Central Jurídica de

Grandes Contribuyentes, no constituirá instancia y no podrán ser impugnadas por los contribuyentes conforme a lo que establece el artículo 36, párrafo cuarto del Código Fiscal de la Federación.

#### **4.3.- FACULTAD DISCRECIONAL.**

Primeramente nos abocaremos a definir a la facultad discrecional en sentido estricto, como el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas y fiscales sobre el contenido de sus actos o de sus resoluciones, esta libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones.

En efecto, para entender mejor el concepto de facultad discrecional tenemos que distinguir entre la figura de la discrecionalidad y la figura de la arbitrariedad, por lo cual vemos que antigua es la idea que sostuvo como concepto de discrecionalidad, la de poder arbitrario hoy totalmente abandonada, discrecionalidad es acción que deriva de la ley, como respuesta coherente al régimen de legalidad que la prohíba, en cambio arbitrariedad es la acción realizada totalmente al margen de todo texto legal, en ese sentido tenemos que ejercer poder discrecional por las autoridades administrativas es actuar dentro del marco de la ley, hacer uso de poder arbitrario significa no partir de fuente legal alguna.

Con base en lo anterior, vemos que el dominio de la facultad discrecional es esencial a la administración pública, ésta debe contar con los medios para ejercer plenamente sus responsabilidades como lo es la libre apreciación de los hechos frente a los fines públicos por alcanzar, corresponde a la ley fijar el poder discrecional, a través de sus fórmulas o textos, de mayor o menor alcance genérico, con más o con menos precisión, con señalamiento de una o más condiciones para su ejercicio, en fin, establecer la medida de su ejercicio, en

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE  
PUERTO RICO

consecuencia, cuando la ley es omisa y no señala las bases del proceder de las autoridades, no se esta en presencia de una facultad discrecional por indeterminación reguladora, independientemente de que las decisiones de la autoridad tomadas bajo esta situación están también sujetas al control de los tribunales.

En ese sentido, en los gobiernos latinoamericanos y en general en los de tipo presidencialista como el de nuestro país, se observa el registro ascendente de facultades discrecionales para la administración y especialmente para el presidente, esta situación se ve favorecida por la rutinaria aprobación de los legisladores y por el diseño de leyes, cuyos textos arrojan expresiones y conceptos sumamente genéricos e imprecisos.

A mayor abundamiento, el control jurisdiccional de la facultad discrecional dominó por mucho tiempo la idea de que la mencionada facultad discrecional de la administración, por definición, era un poder fuera del control jurisdiccional, fruto principal de la timidez de los tribunales que se negaban a sí mismos competencia, las mismas leyes de lo contencioso administrativo agrupaban actos de la administración fuera del control de los Tribunales por el hecho de ser actos discrecionales.

Cabe mencionar que el Consejo de Estado en Francia tomó como definición jurisprudencial de poder discrecional: "el poder reconocido a la administración de apreciar sin control, la adaptación del hecho a la regla de derecho", criterio que ha evolucionado "hacia la aceptación de la competencia para ejercer ese control".

En principio, el control jurisdiccional del poder discrecional consiste en controlar los límites en que debe ejercerse, lo que se traduce en un control de legalidad supuesto que ese poder controlado nace de la ley, pero el control debe ir más allá de su estricta concepción formal, la de comprender al poder en sí

mismo, y en este terreno es correcto decir que los límites de la facultad discrecional llegan hasta donde lo permita la audacia del juzgador.

El papel del juez es no sólo regresar el poder discrecional al dominio de la legalidad, estrictamente, sino también controlar las apreciaciones que tomó en cuenta la administración para ejercer su facultad discrecional.

Bien afirma al respecto Juan Francisco Linares, lo siguiente: "desde hace algunos años se viene desarrollando un control aplicado sobre el ejercicio de la facultad discrecional, las soluciones jurisprudenciales relativas a este control, se ordenan en torno de la idea de que un acto que la autoridad administrativa habría podido tomar en virtud de su poder discrecional debe ser anulado cuando esta autoridad, por la forma en que ha procedido, se ha colocado en la imposibilidad de hacer una sana apreciación de su oportunidad o ha renunciado al ejercicio de su facultad discrecional. Este control no busca, anulando, suprimir la facultad discrecional de la administración, sino por el contrario garantizar a los administrados que de él se ha hecho un uso normal".<sup>23</sup>

Con ese alcance, a que se refiere Linares, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concebido el control jurisdiccional que sobre las facultades discrecionales de la administración se ejerce a través del juicio de amparo, en los términos siguientes:

**"FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE ELLAS EN EL JUICIO DE AMPARO.** El uso del arbitrio o de la facultad discrecional que se concede a la autoridad administrativa puede censurarse en el juicio de amparo, cuando se ejercite en forma arbitraria o caprichosa, cuando la decisión no invoca las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, cuando éstas resultan alteradas o son inexactos los

---

<sup>23</sup> Linares, Juan Francisco, op. cit., p. 24.

hechos en que se pretende apoyar la resolución, o cuando el razonamiento en que la misma se apoya es contrario a las reglas de la lógica" (tesis 396, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, tercera parte, Segunda Sala)".

Es ilustrativa también la siguiente tesis del mismo alto tribunal:

**"FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO.** El ejercicio de la facultad discrecional está subordinada a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, sí está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sea alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los principios generales del derecho.

#### **4.4.- FACULTAD REGLADA.**

Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina, en forma concreta, una conducta que el administrador debe observar.



En efecto, la facultad reglada de una autoridad existe cuando alguna norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala.

En ese contexto, estamos en presencia de una facultad reglada cuando se usa en su texto el término "resolverá" en lugar de "podrá resolver"; es decir, establece un deber jurídico, en virtud del cual vemos que las autoridades cuentan con un determinado plazo perentorio para emitir sus resoluciones que determinarán, en su caso, sobre la legalidad o ilegalidad de la misma. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular, en consecuencia, si la autoridad administrativa dicta su resolución fuera de los plazos señalados por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado, como lo demuestra el siguiente criterio emitido por los Tribunales Colegiados de Circuito, Cuarta Época, Segunda Sección, R.T.F.F.: Año II, No. 21, Abril 2000, Tesis IV-J-2aS-4, p. 13, que en seña lo siguiente:

**"PLAZO PARA CUMPLIMENTAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.-** El Código Fiscal de la Federación en los artículos 133, último párrafo y 239, antepenúltimo párrafo, obliga a la autoridad a que en un plazo de cuatro meses cumpla con la resolución pronunciada en el recurso o en el juicio contencioso-administrativo. Estas disposiciones contienen una facultad reglada, pues cuando usan en su texto el término "deberá", establecen un deber jurídico, en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio de cuatro meses, para cumplir con el mandato contenido en las resoluciones referidas. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así,

seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto por una de las resoluciones en comento, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por ser lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado”.

“IV-P-2aS-51”.

“Juicio de Nulidad No. 100(14)43/98/327/98.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión pública de 8 de septiembre de 1998, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Cruz Yáñez Cano”.

“IV-P-2aS-98”.

“Juicio de Nulidad No. 100(14)119/98/755/98.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión pública de 12 de enero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Enrique Orozco Moles”.

“IV-P-2aS-116”.

“Juicio de Nulidad No. 100(14)125/98/1780/97.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión pública de 11 de febrero de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Teresa Olmos Jasso”.

**"IV-P-2aS-134".**

**"Juicio de Nulidad No. 1772/97-05-01-2/99-S2-07-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión pública de 11 de marzo de 1999, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Teresa Olmos Jasso".**

**"IV-P-2aS-215".**

**"Juicio de Nulidad No. 1941/98-06-01-2/99-S2-08-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión pública de 21 de octubre de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 voto más con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Luis Edwin Molinar Rohana".**

Conforme a lo anteriormente expuesto, podemos desprender que el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 133, último párrafo, señala la autoridad cuenta con un plazo de cuatro meses para cumplir con la resolución recaída al recurso de revocación, esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "deberá", en lugar de "podrá"; establece una obligación o un deber jurídico en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio de cuatro meses, para cumplir las resoluciones referidas. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular, en consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto por la resolución recaída al recurso, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.

Asimismo, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, antepenúltimo párrafo, señala a la autoridad un plazo de cuatro meses para cumplir con la sentencia pronunciada en el proceso administrativo (contencioso administrativo). Esta disposición contiene una facultad reglada, pues cuando usa en su texto el término "deberá", establece un deber jurídico, en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio de cuatro meses, para cumplir con el mandato contenido en las sentencias referidas. De lo anterior se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto por una sentencia, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por ser lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado.

Ahora bien, el término "PODRAN" no puede entenderse en el sentido de que el legislador otorgó a la autoridad la facultad discrecional de darle o no la oportunidad al contribuyente de que corrija su situación fiscal cuando exista la posibilidad de determinarle presuntamente su utilidad fiscal. Ello en virtud del principio de equidad consagrado en el artículo 58 del Código Tributario, se desprende que el único caso que el legislador previó, para negar al contribuyente la oportunidad de corregir su situación fiscal es aquel que tiene lugar cuando éste comete actos dolosos relacionados con la contabilidad fiscal, tendientes a evadir el pago de contribuciones, más no cuando la autoridad discrecionalmente se niega a otorgar esa oportunidad.

Cuando una conducta o un hecho constitutivo de infracción es detectado por la autoridad administrativa, ésta se encuentra obligada a imponer al infractor la sanción que corresponda conforme a derecho, pues no puede, so pena de incurrir en responsabilidad, dejar de sancionar, debiendo considerarse que el margen para obrar a su prudente juicio sólo se da en cuanto a la cuantificación de una multa cuando se establece un mínimo y un máximo, pero aun en esta posibilidad para determinarla en un cierto monto, deberá razonar, su arbitrio, entonces estaremos en presencia de una facultad reglada.

En ese sentido, existe una facultad reglada cuando la ley crea un subsidio mediante la reducción de un impuesto, si los acuerdos que regulan ese subsidio obligan a la autoridad a otorgarlo cuando se cumplen determinados requisitos.

#### **4.4.1.- DIFERENCIAS ENTRE FACULTAD REGLADA Y FACULTAD DISCRECIONAL.**

Como se ha venido señalando con antelación, la facultad discrecional de la autoridad administrativa, en este caso de la autoridad fiscal para emitir determinadas resoluciones o dar contestación a las peticiones de los contribuyentes es considerada como un obstáculo procesal para los particulares que pretenden hacer efectivo ese medio de impugnación, tal es el caso de la figura que se analiza en el presente trabajo, en virtud de la interpretación estricta que se hace del mencionado precepto jurídico que la regula.

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere, si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.

Razón por la cual, la principal diferencia que encontramos radica esencialmente en que la facultad discrecional existen cuando la ley otorga a las autoridades administrativas prerrogativas para decir a su arbitrio lo que considere correcto en una situación determinada, en cuanto las facultades regladas existen cuando alguna norma señala las consideraciones para su aplicación, las cuales obligan a la autoridad a cumplir con lo que la ley señala.

Así las cosas, vemos que cuando la ley le otorga al funcionario administrativo un amplio campo de apreciación, para decidir si debe obrar o debe abstenerse, para resolver cuando y como debe obrar, o aún para determinar libremente el contenido de su posible actuación; y en los casos en que se dan los supuestos que prevé la norma estamos en presencia de una facultad discrecional, más sin embargo la facultad reglada radica esencialmente en que cuando se usa en un texto el término "deberá", en lugar de "podrá"; se establece un deber jurídico en virtud del cual, las autoridades deben cumplir las resoluciones que emiten, de lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular.

Conforme a lo anterior, vemos que en la facultad discrecional la ley otorga a las autoridades administrativas un mínimo y un máximo para imponer sanciones.

Ahora bien, en la facultad reglada obliga a las autoridades administrativas a aplicar estrictamente la norma jurídica al caso concreto, es decir un deber jurídico en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio, para emitir sus resoluciones, de lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular.

#### **4.4.2.- SIMILITUDES ENTRE FACULTAD REGLADA Y FACULTAD DISCRECIONAL.**

En este orden de ideas, vemos que son pocas las similitudes que podríamos encontrar entre ambas figuras jurídicas, más sin embargo se tratara de establecer la principal o principales similitudes.

En primer lugar, podríamos señalar que tanto la facultad reglada como la discrecional son facultades que expresamente la ley les confiere a las autoridades administrativas, en virtud de que deben de estar previstas en una norma jurídica.

En segundo lugar, la facultad reglada y la discrecional de las autoridades administrativas deberá ser razonado adecuadamente, y que ese uso puede ser revisado por los tribunales, en cuanto a que los razonamientos que lo apoyan deben invocar correctamente las circunstancias del caso, apreciar debidamente los hechos pertinentes y no violar las reglas de la lógica.

#### **4.5.- ACTO REGLADO.**

La administración despliega siempre su actividad bajo el reinado de la legalidad, pero varía mucho la medida en que la ley (en sentido lato) encauza o limita esa actividad, en algunos casos las normas legales establecen con precisión lo que tienen que hacer los órganos administrativos: dada una situación de hecho, corresponde emitir tal o cual acto administrativo, cuyo contenido y efectos serán tales o cuales, entonces si la ley es la base o soporte de un acto administrativo y esto se evidencia en toda la actividad cumplida por el órgano, hasta su emisión inclusive, dicho acto o actividad administrativa es reglada.

En efecto, la ley ha establecido de antemano las reglas a que tiene que ajustar sus decisiones el órgano activo ante un caso concreto, ante tal o cual situación de hecho, en esta clase de actividad no quedaría, en rigor, margen para la apreciación subjetiva. Al serle especificada y exigida al administrador una determinada conducta, su arbitrio y libertad quedan restringidos a ella, su conducta está dictada con antelación por una regla de derecho y a ella debe atenderse.

Asimismo, en derecho político y también en derecho administrativo, el acto reglado se constituye en aquellos que se deben realizar de cierta manera y con

determinadas formalidades que preestablecen e imponen obligatoriamente las leyes, la ley señala en estos casos, la autoridad competente para obrar y la forma en que debe hacerlo sin dejar margen para la apreciación subjetiva del agente.

#### **4.6.- ACTO DISCRECIONAL.**

El acto discrecional se presenta en el derecho administrativo derivado del ejercicio de una atribución expresa, es decir, es el acto administrativo que tiene su fundamento en una ley o reglamento que deja al órgano ejecutor un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o de abstenerse, cuándo debe de obrar, cómo debe de obrar y cuál va a ser el contenido de su actuación, es decir: "el poder discrecional consiste, en la apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer".

El acto discrecional consiste en que los órganos del Estado pueden decidir su actuación o abstención, estableciendo los límites y contenidos de los mismos, debiendo tomar en consideración la oportunidad, la necesidad, la técnica, la justicia o igualdad o las razones para actuar de una determinada forma según el caso y de conformidad con las restricciones establecidas por la ley.

El exceso que la autoridad tenga en el ejercicio del acto discrecional es lo que la legislación administrativa y la doctrina francesa llaman desvío de poder (*détournement de pouvoir*) y que consiste, según la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, en que éste se presenta cuando el órgano administrativo competente, al emitir el acto administrativo, perseguiría una finalidad diversa de la que conforme a la ley debería ser perseguida.

Por lo que se puede afirmar que el acto discrecional lo ejerce la autoridad administrativa en forma libre, apegándose a los límites que le señala la ley que es la que delimita su esfera de competencia.



El acto discrecional, que es un acto administrativo, se presenta cuando la propia ley faculta a la administración con un poder libre de apreciación para decidir su actuación y el contenido de ésta, por regla general, de los términos que use la ley se podrá deducir si ella concede o no a la autoridad una facultad discrecional es así que normalmente cuando la ley utiliza términos que son facultativos, no imperativos, se está frente al otorgamiento de un poder discrecional. De igual forma ocurre en aquellos casos en que la ley deja a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones subjetivas como las de necesidad, oportunidad, justicia, equidad, razonabilidad, racionalidad, suficiencia, exigencia del interés público o del interés social, etc. Se presenta la misma discrecionalidad cuando el supuesto jurídico contemple dos o más posibles respuestas en un mismo caso y no imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

Entre el acto administrativo obligatorio y el discrecional hay una frontera no perfectamente delineada, entre ellos existe una infinita variedad de circunstancias y caracteres en grados muy diversos, que inciden en su ejecución, éste se explica porque al conceder la ley facultades discrecionales a los órganos ejecutores, más que a la realización del acto en su integridad, solamente se confiere a algunos de los elementos del mismo, tal y como lo afirma Gabino Fraga, puede ocurrir que la ley otorgue discreción a la administración para juzgar si existe motivo suficiente que provoque su intervención pero que la obligue a realizar un acto determinado una vez que se ha llegado a la conclusión de que el motivo de su intervención existe o por otro lado, se puede presentar que estableciendo la ley las causas de la intervención de la autoridad deje a ésta, en libertad para determinar el contenido de su actuación.

En la práctica entre más elevada jerarquía tiene el órgano administrativo competente, se le otorgan mayores y más amplias facultades discrecionales.

En ese sentido, los elementos del acto discrecional son los mismos que del acto administrativo, pero con las siguientes particularidades:

- a) Siempre son parte de la competencia del órgano administrativo.
- b) Sus límites están señalados por la ley.
- c) La ley debe autorizar al órgano administrativo para actuar con cierta libertad; y
- d) Es el propio órgano el que debe estar autorizado para fijar las diversas modalidades de su actuación.

En la legislación mexicana la discrecionalidad de los órganos administrativos es muy extensa, desde las facultades que la Constitución Federal otorga al Ejecutivo Federal para hacer abandonar a los extranjeros del territorio nacional hasta la de los órganos especializados como la Comisión de Inversiones Extranjeras a la que la Ley de Inversiones Extranjeras la faculta para que discrecionalmente autorice la inversión directa extranjera.

El principio de legalidad al que deben atenerse todos los actos discrecionales debe entenderse desde el punto de vista material, es decir, la norma en que se funda cualquier decisión individual debe ser de carácter abstracto e impersonal y expedida con anterioridad al momento de su aplicación conforme a la Constitución, en todo caso, todo acto discrecional debe estar previsto por el orden jurídico.

#### **4.7.- FACULTAD REGLAMENTARIA.**

La función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión corresponde al Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone la

fracción I, del artículo 89 de la Constitución vigente, la facultad reglamentaria del Presidente de la República constituye una excepción al principio de la separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

La facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo en razón de que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, lo cual es la función típica y natural del Ejecutivo, los reglamentos desarrollan y precisan los preceptos contenidos en las leyes, pero no pueden ni contrariar ni exceder el alcance de ellas.

En ese sentido, menciona el Maestro Humberto Briseño Sierra que en todas las Constituciones que precedieron a la de 1857 contuvieron en forma clara, precisa y expresa la facultad del Ejecutivo para dictar reglamentos. Lo hizo en la Constitución de Cádiz en el artículo 17, fracción I; la Federal de 1824, en el artículo 110, fracción II; la Centralista de 1836, en el artículo 17, fracción I de la Cuarta Ley Constitucional y, las Bases Orgánicas de 1843 en el artículo 87, fracción IV.

Asimismo, señala que inexplicablemente en el Congreso Constituyente de 1856-1857 se modificó esta situación, substituyéndose, al parecer sin razón válida alguna, la expresa mención de la facultad de expedir reglamentos, por la expresión: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". El Constituyente de 1916-1917 transcribió literalmente esta expresión de la Constitución de 1857, sin discusión alguna, quedando asentada en el artículo 89, fracción I.<sup>24</sup>

Ahora bien, el artículo 89 de la Lex Legum concentra algunas de las más importantes facultades del Presidente de la República y, en su fracción I, señala:

---

<sup>24</sup> Briseño Sierra, Humberto, DERECHO PROCESAL FISCAL, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1994, p. 64.

**"Artículo 89.- Las facultades y Obligaciones del Presidente son las siguientes":**

**"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".**

De la anterior transcripción, se ha reconocido generalmente que en esta fracción hay tres facultades distintas del presidente: a) la facultad de promulgar las leyes; b) la facultad de ejecutar las leyes, y c) la facultad reglamentaria, la que se dice está en la expresión "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En la doctrina se generó una polémica muy interesante en torno a si verdaderamente podía considerarse que en esta expresión se encontraba la facultad reglamentaria del presidente, de cualquier forma se ha pensado que ahí está dicha facultad, pues lo que sí resulta innegable es que la existencia de los reglamentos está prevista constitucionalmente en el artículo 92 y que, por otra parte, el ejercicio de esta función es imprescindible en un régimen constitucional, el Poder Judicial Federal que en nuestro sistema representa la instancia última de interpretación constitucional, ha expresado que en el artículo 89, fracción I, está la facultad reglamentaria del presidente; por ello no tiene ningún objeto insistir en otras hipótesis meramente teóricas.

Las únicas leyes que puede reglamentar el Ejecutivo son las leyes del Congreso de la Unión, tal y como lo declara la fracción I del artículo 89; esto es, los reglamentos que expide el Presidente de la República deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal, la reglamentación de las leyes locales corresponde a los gobernadores de las entidades federativas, en los términos establecidos por las constituciones particulares de los Estados.

Los únicos reglamentos que no están subordinados a una ley, sino que se encuentran directamente previstos en la Constitución, son los llamados reglamentos autónomos previstos en sus artículos 21 y 27.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable, ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de poderes. De este modo, ni los Secretarios de Estado ni ningún otro funcionario pueden dictar reglamentos a nombre del Presidente de la República; tampoco una ley podría autorizar para expedir reglamentos a un funcionario distinto del Presidente de la República, pues de lo contrario estaría estableciendo una excepción no prevista en la Ley Fundamental.

La facultad reglamentaria permite al ejecutivo emitir actos materialmente legislativos (creando actos con contenido general y abstracto), aunque formalmente sean ejecutivos (por ser este poder el que los emite), disposición contradictoria con el artículo 49 de la Constitución, pero cuya situación de excepción es expresamente determinada por el artículo 92 de la misma, teniendo como fundamento para ello la atribución del ejecutivo de proveer lo necesario para la observancia de la ley, contenida en el artículo 89, fracción I, Constitucional.

#### **4.8.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACION.**

Conforme a lo expuesto en el punto 4.2, donde exprese los elementos del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, y en particular en su párrafo tercero donde encontramos la figura jurídica del recurso de reconsideración administrativa, ahora veremos la procedencia del mismo, la cual se desprende del mencionado precepto jurídico del Código Tributario.

Primeramente, para exponer la procedencia del mencionado recurso tenemos que previamente a la interposición debe de existir una resolución administrativa de carácter individual que no sea favorable al contribuyente, y en el que afecte su esfera jurídica contemplada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emitida por autoridad administrativa.

Asimismo, de conformidad con lo establecido por el mencionado precepto jurídico del Código Tributario, la autoridad competente para conocer de las solicitudes de reconsideración administrativa será el Superior Jerárquicamente de aquella que la emitió siempre y cuando se trate de solicitudes de reconsideración administrativa en contra de resoluciones dictadas a partir del 1° de enero de 1998.

De lo anteriormente expuesto, podemos desprender que si alguna Subadministración, ya sea de Recaudación, Jurídica de Ingresos o Local Jurídica, es quien emite la resolución, la autoridad que deberá tramitar y resolver la misma será su Superior Jerárquico en el presente caso la Administración Local de Recaudación, y en el supuesto de que ésta hubiese sido quien emitió la resolución, quién podrá tramitar y conocer de la solicitud de reconsideración administrativa será la Administración General competente.

En segundo lugar, el contribuyente una vez que sea definida la competencia podrá presentar la solicitud de Reconsideración Administrativa por una sola vez, sin que antes no hubiera interpuesto algún medio de defensa, como en el caso del recurso de revocación contemplado en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, medio de impugnación que ya fue materia de estudio en el presente trabajo, o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en su caso el juicio de amparo fiscal.

Además, es conveniente precisar que cuando se tenga conocimiento de que el contribuyente haya promovido el juicio de nulidad o de amparo en contra de la resolución cuya reconsideración solicita y se tenga la convicción de que procede resolver favorablemente dicha solicitud, deberá requerirse al contribuyente para que, antes de que le sea modificada la resolución de reconsideración, exhiba copia sellada del escrito de desistimiento del juicio intentado.

Así también, el contribuyente debe de percatarse de que no hayan transcurrido los plazos que para tal efecto prevén los medios de impugnación señalados con antelación, en virtud de que en dado caso, se presentaran fuera de los términos a que aluden cada medio de impugnación, estaríamos en los supuestos de extemporaneidad contemplados en las leyes y reglamentos respectivos.

Así las cosas, otro de los requisitos esenciales para la procedencia del mencionado Recurso de Reconsideración Administrativa contemplado en el artículo 33, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, es que el crédito fiscal o el acto impugnado no haya prescrito, en virtud de que dicha figura jurídica llevaría primeramente a la Autoridad Fiscal a estudiarla por ser una cuestión de orden procesal.

Bajo este orden de ideas, y una vez creada la figura jurídica de la Reconsideración Administrativa, como tal, en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en el que se establecen los casos de procedencia, estos casos de procedencia serán aplicables de conformidad con el artículo V transitorio, fracción IV, del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras el cual establece que solo será aplicable para resoluciones emitidas a partir del 1° de enero de 1996, por lo que solo procederá el Recurso de Reconsideración Administrativa para los casos en que:

- a) Que se trate de resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular.
- b) Que se demuestre fehacientemente que las mismas se emitieron en contravención a las disposiciones fiscales.
- c) Que el contribuyente no hubiere interpuesto medio de defensa.
- d) Que hubiere transcurrido los plazos para presentar los medios de defensa y que el crédito fiscal no haya prescrito.

En ese sentido, vemos que la procedencia del Recurso de Reconsideración no esta bien definida, es por ello que los contribuyentes debemos de tomar en consideración que como se trata de un recurso administrativo contemplado en el Código Fiscal de la Federación, y se trata de resoluciones fiscales, tenemos que seguir los requisitos de procedencia del recurso de revocación contemplado en el mencionado ordenamiento jurídico.

#### **4.9.- PROPUESTA.**

Como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, podemos observar que la figura jurídica de la Reconsideración Administrativa contemplada en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación resulta ser una facultad discrecional de las autoridades administrativas en este caso autoridades fiscales o hacendarias para revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente, lo cual debe de reformarse en virtud de que si tomamos en cuenta que todo aquél contribuyente que presente su solicitud de reconsideración administrativa y previamente no haya interpuesto algún medio de defensa (recurso de revocación, juicio de nulidad o juicio de amparo), y dicha solicitud de reconsideración no le sea favorable o sea reconsiderada parcialmente, o se le deseche por improcedente, y dicha resolución no puede ser impugnada por algún medio de defensa señalados con antelación, se le dejaría al contribuyente en estado de indefensión, al no poder promover



medio de defensa, en virtud de que el último párrafo del multicitado artículo 36, señala que dichas resoluciones no constituirá instancia y al respecto no podrán ser impugnados por los contribuyentes.

La facultad discrecional es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas y fiscales sobre el contenido de sus actos o de sus resoluciones, esta libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones.

Ahora bien, las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina, en forma concreta, una conducta que el administrador debe observar.

De lo anteriormente expuesto, la propuesta que pretendo hacer con este trabajo de investigación, es que dicha figura jurídica se contemple dentro del Código Fiscal como una facultad reglada y no discrecional, específicamente en el sentido de que se modifique el tercer párrafo del artículo 36, del mencionado Código Tributario, para quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 36.-** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales”.

“Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución”.

**"Las autoridades fiscales deberán, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán, por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieran transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal".**

(Lo subrayado es del suscrito).

"Lo señalado en el párrafo anterior, no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnados por los contribuyentes".

De la anterior transcripción, se establece que las autoridades fiscales "**deberán**" y ya no "**podrán**" revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a los contribuyentes, para que así las autoridades fiscales se establezcan dentro de un marco legal que les obligue a determinar que efectivamente sus resoluciones fueron emitidas en contravención a las disposiciones aplicables a cada caso en particular y más aún en contravención a lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, podemos señalar que la reconsideración administrativa es una facultad reglada de las autoridades fiscales, en virtud de que la presente reforma que se pretende con el presente trabajo nos establece el marco legal que deberá reunir la Autoridad Fiscal, para que sus resoluciones sean emitidas conforme a derecho.

**CONCLUSIONES.**

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Las resoluciones administrativas de las autoridades fiscales como lo hemos señalado en el presente trabajo derivan de un acto administrativo, el cual es una manifestación unilateral que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones y que el mismo debe de contener los requisitos que lo integran para ser legal y tener existencia jurídica.

**SEGUNDA.-** La obligación para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos, de conformidad con el artículo 31, fracción IV Constitucional, obliga también a las autoridades fiscales a determinarlas cuando el contribuyente se encuentre en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

**TERCERA.-** Las resoluciones administrativas donde la autoridad fiscal determine un crédito fiscal al contribuyente, y éste considera que la misma le causa un perjuicio, puede tramitar el Recurso de Reconsideración Administrativa, que si bien es cierto no se encuentra dentro de los recursos administrativos contemplados en el Código Tributario, también lo es que él mismo le da una opción al contribuyente de que el crédito fiscal que se le pretende cobrar pueda ser reconsiderado por el superior jerárquico de la autoridad que lo emitió, desprendiéndose así que la misma autoridad fiscal dudase de sus propias resoluciones.

**CUARTA.-** Ahora bien, el contribuyente como se señaló con antelación tiene medios de defensa optativos para impugnar el crédito fiscal, los cuales serán únicamente el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad.

**QUINTA.-** Considero que el contribuyente tiene que tener mucho cuidado si pretende hacer valer los medios de impugnación señalados con antelación, toda vez que los obstáculos procesales y la aplicación de los mismos de manera caprichosa y en ocasiones arbitraria traería consigo el sobreseimiento del mismo.

**SEXTA.-** La facultad discrecional se hace consistir en el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas y fiscales sobre el contenido de sus actos o de sus resoluciones, esta libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones.

**SÉPTIMA.-** La facultad discrecional está subordinada a lo ordenado y dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares.

**OCTAVA.-** Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina, en forma concreta, una conducta que el administrador debe observar.

**NOVENA.-** La Reconsideración Administrativa encuentra su fundamento legal en el tercero y cuarto párrafo del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, del cual se desprende que esta figura jurídica será aplicable de manera discrecional, pero al mismo tiempo se señala los requisitos para su procedencia y resolución.

**DÉCIMA.-** La Reconsideración Administrativa prevista en el artículo 36, párrafos tercero y cuarto, se establece claramente la facultad discrecional del sujeto que

vaya resolver la solicitud de reconsideración, la procedencia o no de la misma aún y cuando se cuente con los requisitos establecidos en el citado precepto del Código Tributario, por lo cual es conducente y viable que se modifiquen las facultades de la autoridad administrativa para que la ley le obligue a estudiar de fondo el asunto y así no dejar en estado de indefensión al contribuyente.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Razón por la cual en el presente trabajo se estableció el marco legal de la modificación que debe de tener el artículo 36, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, para que así las facultades discrecionales de la autoridad hacendaria desaparezcan y se establezca un deber jurídico para las mismas para que resuelvan conforme a derecho, es decir una facultad reglada.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** En este orden de ideas se pretende con el presente trabajo que la propuesta de reforma al párrafo tercero del artículo 36, del Código Fiscal de la Federación se establezca de la siguiente manera: *"Las autoridades fiscales deberán, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieran emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido los plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal"*, lo que constituiría que la facultad discrecional que contempla actualmente para tal efecto el mencionado precepto jurídico, se reforme y constituya una facultad reglada.

**DÉCIMA TERCERA.-** Finalmente la reconsideración administrativa con esta modificación constituiría un verdadero medio de defensa legal para los contribuyentes o recurso que la propia autoridad hacendaria modifique sus resoluciones que son emitidas contrario a derecho.

**BIBLIOGRAFIA**

- 1.- Acosta Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, Décimo Primera Edición, México 1994, 1048 p.
  - 2.- Acosta Romero, Miguel, SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1993, 1165 p.
  - 3.- Armienta Hernández, Gonzalo, TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1996, p 280.
  - 4.- Bielsa Rafael, SOBRE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial E.J.E.A. AS, Buenos Aires 1967, p. 137.
  - 5.- Briseño Sierra, Humberto, DERECHO PROCESAL FISCAL, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1994, 722 p.
  - 6.- Carrasco Iriarte, Hugo, LECCIONES DE PRÁCTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL, Editorial Themis, Sexta Edición, México 1996, p. 61.
  - 7.- Díez Manuel, María, EL ACTO ADMINISTRATIVO, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956.
  - 8.- Flores Zavala, Ernesto, ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa. México 1979, 467 p.
  - 9.- Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1994, p. 924.
-

10- García de Enterría, Eduardo, CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Quinta Edición, Civitas, Madrid, 1990.

11.- Garza Treviño, Adolfo J., TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1997, p 223.

12.- Linares, Juan Francisco, PODER DISCRECIONAL ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1958.

13.- Martínez Morales, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO, Primer Curso, Editorial Harla, México 1994, p. 318.

14.- Margáin Manautou, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1998, p. 227.

15.- Margáin Manautou, Emilio, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, Editorial Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí, Tercera Edición, México 1983, p. 370.

16.- Nava Negrete, Alfonso, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 351.

17.- Rodríguez Lobato, Raúl, DERECHO FISCAL, Editorial Harla, Segunda Edición, México 1986, p. 302.

18.- Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, 2 t., Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1985.



## **II. LEGISLACION**

- 1.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 2001.**
- 2.- **Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, 2000.**
- 3.- **Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Editorial ISEF, 2001**
- 4.- **Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial ISEF, 2001.**
- 5.- **Código Financiero del Distrito Federal, Editorial ISEF, 2001.**
- 6.- **Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial ISEF, 2001.**

## **OTRAS FUENTES**

- 1.- **Apuntes de Derecho Fiscal, Rivas García, Alicia Concepción, 2000.**
- 2.- **Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, U.N.A.M. Décima Quinta Edición, México 2001.**
- 3.- **[www.legatek.com.mx](http://www.legatek.com.mx)**