



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

LA IMPORTANCIA DE QUE EL RECURSO DE REVOCACION
REGULADO POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
SEA UN MEDIO DE IMPUGNACION EFICAZ PARA QUIEN
LO PROMUEVE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GABRIELA

RODRIGUEZ

SILVA



ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES



ABRIL - 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

A MIS PADRES, *Por el esfuerzo realizado con su trabajo para darme una carrera profesional y por la confianza y el apoyo depositado en mí*

A TI AMOR, DANIEL PINEDA R. *Por estar a mi lado en todo momento y a nuestro bb. que pronto llegará*

A MIS HERMANAS, *Por ser mujeres que siempre están luchando por lo que quieren*

A LUIS ALBERTO, *Para que siga estudiando y sea un profesionista exitoso*

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, *Por brindarme la oportunidad de ser parte de ella*

A LA LIC. ALICIA LARA OLIVARES, *Por el enorme apoyo para la realización de éste trabajo*

AL LIC. MARIO ALFONSO JAIME RUIZ HERNÁNDEZ, *Por el apoyo profesional que me ha brindado incondicionalmente*

INDICE

LA IMPORTANCIA DE QUE EL RECURSO DE REVOCACIÓN REGULADO POR EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SEA UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EFICAZ PARA QUIEN LO PROMUEVE

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN ROMA	5
1.1.2 INTERCESSIO Y AUXILIUM	9
1.1.3 PROVOCATIO AD POPULUM	14
1.2 EL CONGRESO DE VARSOVIA.....	19
1.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA	21
1.4 ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO	26
1.4.1 LA COLONIA	27
1.4.2 MÉXICO INDEPENDIENTE	29

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PARTICULAR Y LOS MEDIOS DE DEFENSA ADMINISTRATIVOS

2.1 LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA	33
2.1.1 CONCEPTO DE INSTANCIA ADMINISTRATIVA	34
2.2 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	36
2.2.1 CONCEPTO DOCTRINAL	40
2.3 CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	45
2.4 NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	46
2.5 EL OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	50
2.5.1 SU JUSTIFICACIÓN	52

CAPÍTULO TERCERO

EL RECURSO DE REVOCACIÓN CONTEMPLADO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

3.1 LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	56
3.2 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN	61
3.3 REQUISITOS PARA SU INTERPOSICIÓN	63
3.3.1 REQUISITOS ESENCIALES	66
3.3.2 REQUISITOS FORMALES	67

3.3.3 TÉRMINO Y REQUISITOS PARA SU PROMOCIÓN	68
3.3.4 OPTATIVIDAD PARA SU PROMOCIÓN	69
3.3.5 OFRECIMIENTO, ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE PRUEBAS	72

CAPITULO CUARTO

LA EFICACIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

4.1 LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	78
4.2 LA SANCIÓN COMO MEDIDA DE CONTROL PARA LAS AUTORIDADES IMPLICADAS EN LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	85
4.3 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE RESOLVER LOS RECURSOS CON LA DEBIDA LEGALIDAD.....	91
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFÍA	103

INTRODUCCIÓN

La importancia del presente trabajo radica en mi inquietud por realizar una investigación acerca de los medios de impugnación en materia administrativa, en especial el tema se enfoca al recurso de revocación regulado por el Código Fiscal de la Federación, toda vez que en la practica he podido observar las deficiencias que presenta el recurso de revocación como medio de impugnación de los gobernados.

El tema de estudio se enfoca principalmente en analizar lo que son los medios de impugnación en materia administrativa, comenzando el primer capítulo con un marco histórico sobre el origen de los recursos administrativos, en virtud de que para tener un mayor entendimiento del tema resulta necesario abundar en la historia para la mejor comprensión del mismo.

Asimismo, a lo largo del segundo capítulo se entra en el estudio del significado de los recursos administrativos, que para tener una visión mas clara de ellos se toman diversos conceptos y opiniones de los mas renombrados tratadistas en materia administrativa.

Así, queda especificado que es trascendente la importancia que tienen los medios de impugnación, ya que existen para la protección o tutela de los gobernados, además de que constituyen un sistema de control legal de la actividad de los actos

de autoridad, a fin de que las autoridades regulen su actuación dentro de un marco de legalidad.

Ya en el tercer capítulo se entrará mas de lleno a lo que es el recurso de revocación en materia fiscal, ya que es una parte medular del presente trabajo de investigación, pues dentro de ese capítulo se habla de lo que es en sí misma la revocación y de los requisitos que al efecto contempla el Código Fiscal de la Federación, esto con la finalidad de exponer de una forma comprensible, cuales son los tramites o las formalidades que se deben seguir para acudir al recurso de revocación cuando un particular se considere agraviado en sus derechos ante un acto de autoridad.

Finalmente para concretar el presente trabajo en el cuarto capítulo que se titula "la eficacia del recurso de revocación", se advierten todas las ventajas que representa para los gobernados el contar con un medio de impugnación como lo es el recurso de revocación, esto en virtud de que como a lo largo de la presente investigación se puede advertir es un recurso que ofrece muchas ventajas para quien lo interpone, pues los tramites para su interposición que como ya mencionamos se encuentran previstos por el Código Fiscal de la Federación, concretamente en el artículo 18 y resultan relativamente mucho mas sencillos que la tramitación del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, además de que la resolución de los mismos debe darse en un tiempo mucho mas corto que un juicio normal.

Asimismo, se señala lo que considero como una desventaja para los gobernados que cuentan con este medio de impugnación, que resulta ser que las autoridades encargadas de conocer de los recursos de revocación no se avocan al estudio de dichos recursos con la debida legalidad y objetividad ya que en muchas ocasiones confirman sus actuaciones, pero sin hacer un estudio objetivo del recurso interpuesto por el afectado.

En ese mismo sentido, y por las razones anteriores de que los encargados de resolver los recursos de revocación no lo hacen con estricta legalidad y en la mayoría de las ocasiones no estudian debidamente los argumentos expuestos por los recurrentes, propongo que exista una sanción específica como una medida de control precisamente para las autoridades implicadas en la resolución de dichos recursos.

De igual manera, se señala que la sanción debe estar contemplada específicamente en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues en esa medida al saber las autoridades que si no resuelven los recursos de revocación de manera apegada a derecho podrán ser sancionados ya sea con una sanción de carácter económico o administrativo, y en esa medida se podrá lograr el objetivo de la existencia de los recursos administrativos que es la protección de los gobernados contra actos de autoridad con los que se estimen vulnerados sus derechos y que se fortalezca el control de la legalidad en los términos y condiciones que establecen las normas jurídicas.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO HISTÓRICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN ROMA

La historia es fundamental para la mejor comprensión de cualquier tema, por ello cabe destacar la importancia de Roma en el desarrollo del Derecho y de los recursos administrativos.

En 1510 antes de Cristo, fecha en que una revolución pone fin al poder despótico del último Tarquino, en Roma da inicio un período de dos siglos con un contenido histórico coherente, donde tienen relevancia tres grupos de hechos íntimamente relacionados: en el interior, la lucha revolucionaria de los plebeyos por alcanzar paridad de derechos con los patricios, y la creación de las instituciones republicanas cuya madurez está ya bien definida a comienzos del siglo III antes de Cristo, en el exterior, el lento y progresivo sometimiento de Italia a la hegemonía romana.

Con la instauración de la república romana a principios del siglo V antes de Cristo, el monopolio del poder es ejercido por los patricios, lo que se manifestaba en que éstos eran quienes detentaban el gobierno al concentrar en sí el beneficio de las magistraturas, a lo que había que agregar, el dominio sobre los auspicia, es decir, al derecho de interpretar la voluntad de los dioses mediante la contemplación y examen de signos divinos en la naturaleza. Los patricios se consideraban los

principales depositarios del *mos maiorum*, que era en su conjunto, un verdadero código de categorías y normas morales, rodeadas de luminosidad religiosa, que presidían los actos de la vida privada y pública de los romanos, y que se manifestaban en gran medida, en las situaciones de controversia, mediante las *legis acciones*.

En esta época de absoluta ausencia de leyes escritas, son las normas consuetudinarias las que regulan la actividad diaria de los hombres, su interpretación estaba en manos de los patricios.

Cuando algún miembro del *populus* romano acudía para demandar justicia y dirimir un conflicto de intereses, el plebeyo habría de sujetarse a las *legis actiones*, que constaban de fórmulas verbales rígidas, cuyo menor error al pronunciarlas, podían acarrear consigo la pérdida del proceso y del derecho que se exigía. Las *legis actiones* eran sólo conocidas y manejadas por los sacerdotes de extracción patricia.

Con la emergencia de la república, tenemos que el consejo de los *patres* o senado concentró el *imperium* o facultad de mando, que antes detentaba el rey, pero no pudiendo el senado ejercer el poder colectivamente, tuvo que instituir un ejecutivo que originariamente lo fue el rey para representar a la *civitas* y ejercer el mando, el *imperium* que los propios *patres* detentadores de los *auspicia*, le transmitían. La gran diferencia con la monarquía era que ahora el senado ya no funcionaba como

un cuerpo colegiado consultor o de consejo al servicio del rey, sino que el rey era ahora un órgano dependiente del senado, que estaba encargado de ejecutar las decisiones de éste.

Esta nueva forma de organización política, al fortalecerse al senado como órgano político legislativo y detentador de la *autoritas*, llevó a las noveles instituciones romanas a convertir al rey, con el tiempo, en un simple jefe de asuntos religiosos (*rex sacrorum* o *sacrificulos*), hasta llegar al momento en que incluso tal jefatura fuese asumida por el *pontifex maximus*. Por lo tanto, no fue sino hasta mediados del siglo IV antes de Cristo que se dibujó con caracteres claros la efectiva organización política republicana en Roma.

En este caso, si bien la fuente formal fundamental de la autoridad y del derecho descansaba en lo divino, el *médium* o fuente material del derecho lo era el senado, a cuyo mando estaba el rey como órgano ejecutor. Con la menor presencia política del rey, se fueron instaurando nuevos puestos ejecutivos, que eran designados mediante votación por las distintas *comitia*, o asambleas populares, como fue el caso de los magistrados, dentro de los cuales encontramos a los cónsules, censores, ediles curules, cuestores y pretores, que formalmente estaban sometidos a la *autoritas* del senado, aunque materialmente podían emitir actos legislativos, como era el caso de los pretores con la instauración del *jus honorarium*.

Los magistrados (los que pueden decir lo más) eran elegidos en las asambleas populares (*comitia curiata*, *comitia centuriata*, *comitia tributa* y *concilia plebis*), entrando en el ejercicio del cargo por razón del propio nombramiento y sin necesidad de un acto formal especial de aceptación. Los magistrados mayores o con *imperium*, eran los que designaban en las *comitia centuriata* (cónsules y pretores), y los menores los que se elegían en las *comitia tributa*. Cabe señalar que, aunque el magistrado formalmente era un representante del *populus*, el cargo de magistrado recaía en un individuo acomodado y con recursos económicos, pues el cargo de magistrado era honorario, ya que no se recibía emolumento alguno por su ejercicio, siendo su retribución solamente el honor que ello representaba; así como el hecho de que a futuro podía llegar a ser miembro del senado, pues los senadores se elegían de entre los individuos que hubiesen sido antes magistrados.

El Senado era un órgano permanente y ejercía sus funciones en ausencia de una constitución fijada por escrito, de forma consuetudinaria, especialmente, en las decisiones sobre propuestas concretas, reservándose el privilegio de convocar asambleas o comicios, donde se decidían las cuestiones de Estado, y la dirección del gobierno, ya que era el Senado el que decidía sobre las deliberaciones y decisiones tomadas en los comicios, presentándoles sus *auctoritas* (*auctoritas patrum*) a las que se consideran pertinentes.

El Senado intervenía en funciones políticas de alto rango como eran las relaciones internacionales, la guerra; la hacienda pública; el culto; la dirección de ejército; la designación de gobernadores de las provincias y la distribución de las funciones entre los magistrados, principalmente. Incluso, en casos de grave peligro, podían conferir el poder único y absoluto a los cónsules, suspendiendo todas las garantías constitucionales (*senatus consultum*).

Durante este periodo, y hasta su final las sentencias tuvieron la fuerza de cosa juzgada, pues luego de ser pronunciadas, las partes no podían atacarlas para obtener una nueva decisión diferente de alguna otra jurisdicción. Por lo tanto, en razón de lo anterior sólo en casos excepcionales se podían oponer contra tales sentencias recursos de carácter extraordinario como la *intercessio*, la *revocatio in duplum*, la *restitutio in integrum* y la *provocatio ad populum*.

Como anteriormente quedó señalado, se partía del principio de irrevocabilidad del fallo y únicamente con estos medios excepcionales se lograba paralizar el efecto de las sentencias, condenar al doble o anular lo actuado; partiendo de esta posición y para tener mas claridad de ello, a continuación procederé a la explicación de cada uno de ellos:

1.1.2 *Intercessio* y *Auxilium*

Intercessio o derecho de veto, mediante esta figura se podía privar de fuerza las decisiones tomadas por otros magistrados y oponer su voto; lo que se traduce en que en virtud del imperium cualquier magistrado podía vetar las decisiones de su igual o de su inferior, hecho que Eugene Petit señala al decir que la *intercessio* romana "sirvió de freno, especialmente en manos de los tribunos para evitar los excesos y desmanes de los patricios en aquella pujante lucha social por la igualdad de derechos que sostuvo la plebe contra el patriciado. Mas que una vía judicial, más que un recurso, fue una garantía política contra la arbitrariedad, en favor de la libertad humana y del bien común".¹

Ahora bien para ejemplificar la figura de la *intercessio*, es de señalarse que el rey al ser remplazado por dos cónsules de idéntica autoridad, que eran nombrados por los *comicios centuriados*; los electos deberían ser patricios e iniciaban sus funciones el primer año, los cónsules gozaban de *imperium* que era el supremo poder oficial de los altos magistrados y que consistía en atribuciones como:

- a) Mando de los ejércitos.
- b) *Coercitio*, facultad de hacerse obedecer imponiendo penas, arrestos o castigos de carácter disciplinario.
- c) *jurisdictio*, administración de la justicia civil y penal.
- d) *ius edicendi*, derecho de publicar edictos, *vid infra* S27,5.
- e) *ius agendi cum populo*, derecho de convocar a los comicios.

¹ CUENCA Humberto, *Proceso Civil Romano*, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires 1957, pág. 104.

f) *lus agendi cum patribus (o cum senatu)*, derecho de convocar al Senado.

g) *Intercessio*, el poder vetar las decisiones del otro cónsul.”²

Luego entonces, la ***intercessio*** como medio de impugnación en contra de actos de las autoridades consistía en la paralización de cualquier decisión de un magistrado. Se daba al acudir un ciudadano solicitando el *auxilium* no sólo del tribuno de la plebe, sino que podía acudir ante un magistrado para que éste ejerciera su ***veto o intercessio*** contra una decisión que le afectara.

Por virtud del ***auxilium*** el tribunal plebeyo tenía la obligación de proteger al plebeyo condenado por la justicia patricia, utilizando para ello la ***intercessio*** o veto contra la magistratura patricia, lo que puso en manos del tribuno una potentísima arma, con lo que incluso se podía paralizar el normal funcionamiento del Estado.

Más tarde, a principios del imperio, el *auxilium* se transforma en la figura jurídica de la *appellatio* que fue establecida en la *Lex Julia Judiciaria*.

Dentro de cada categoría de magistrados (cónsul, pretor, etc.), había dos o más magistrados que ejercían su función en régimen de colegialidad, de tal manera que siendo íntegro y pleno el poder de cada uno de los magistrados (de los dos cónsules, de los dos pretores, etc.), se podía ver limitado por la *intercessio* del

² Cfr. PADILLA SAHAGÚN Gumerindo. *Derecho Romano I*, 2ª ed. Editorial Mc. Graw Hill, 1998, páginas 7 y 8.

otro. El acuerdo preventivo entre los magistrados de la misma categoría, así como el turno o el sorteo, podía evitar enfrentamientos cuando uno de ellos hacía uso del *jus intercessionis*.

Ahora bien, por lo que hace al otro de los citados recursos llamado Revocación por el Doble (*Revocatio in Duplum*), se puede decir que era un recurso antiguo y oscuro que al parecer tuvo vigencia en el sistema formulario, con la cual "El demandado condenado ciegamente no tenía mas que esperar la ejecución del juicio para prevalerse de la nulidad, aunque podía también tomar la iniciativa y pedir que fuese comprobada la nulidad de la sentencia. Una reclamación mal fundada arrastraba contra él una condena doble. Tal parece haber sido la *revocatio in duplum*, sobre la cual faltan indicios precisos".³

En efecto la Revocación por el Doble (*Revocatio in Duplum*), se podía otorgar si la sentencia afectada contenía vicios, ya fuese de fondo o de forma y si se ganaba se anulaba la sentencia, pero si se perdía, se tenía que pagar el doble de lo que en la sentencia había sido condenado; por lo tanto en caso de triunfar la decisión quedaba anulada y sus efectos se retrotraían al estado anterior. Asimismo, para interponer la revocación por el doble se tenían dos limitaciones las cuales consistían en:

³ PETIT Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, 9ª ed. Editores Época, S.A. Impreso en México, 1977 pág. 646.

“a) sólo procedía contra fallos condenatorios, pero nunca absolutorios, de manera que no podía ser ejercida contra el demandante cuya acción hubiera sido rechazada, y b) no podía ser intentada por los contumaces, ósea por aquéllos que podían ser considerados como juzgados (*iudicati*) por no haber comparecido en justicia”.⁴

Así pues, por lo que toca al medio de impugnación llamado Restitución Integra (*Restitutio In Integrum*), podemos decir que, provocaba la nulidad radical de los actos ejecutados y restituía las cosas al estado primitivo; dentro de la restitución acordada contra todos los actos jurídicos que no fueran los de decisión (por vicios del consentimiento y minoridad, etc.), y por otro lado se encontraba la restitución contra las sentencias, como medio de invalidación, que era la materia pertinente a los recursos.

En este caso tenemos que como recurso de invalidación, solamente podía ser ejercido por algunas personas en determinados casos y una vez que se hubiesen agotado los remedios ordinarios; era conferido a quien cuyo consentimiento había sido viciado, a los menores y a los ausentes, en los casos de sentencias, viciadas por la *plus petitio*, condena excesiva o mínima y en términos generales para reparar el daño causado por una sentencia cuando no existían otros recursos, y únicamente podía ser intentada ante los magistrados superiores, ya que sólo ellos

⁴ CUENCA Humberto, op. cit., p.105

tenían el *imperium*, que era su fuente, y no la *iurisdictio*. En algunos casos podía ser ejercida no solamente contra el autor del daño, sino también contra el tercero que se hubiera aprovechado de ello. Así pues, "El demandante o demandado que se creyese lesionado por una sentencia podía obtener del magistrado la *In Integrum Restitutio*. Este recurso extraordinario estaba abierto contra las decisiones judiciales, pero en ese caso, lo mismo que en otros, sólo se acordaba el beneficio en determinadas condiciones".⁵

1.1.3 *Provocatio ad populum*

Que era "el derecho de apelar contra una pena capital dictada por un magistrado, se dirigía a los *comitia centuriata*. No había apelación si la sentencia no era pronunciada por un dictador. Bajo el imperio, la apelación era dirigida al emperador".⁶

En asuntos civiles, *provocatio* es sinónimo de *appellatio* y varias leyes regularon esa situación: *lex Valeria de provocatione*, *lex Porcia*, *Cicerón, de re publ. Lex Sempronia*. La *lex Iulia de vi publica* la cual prohibía al magistrado mandar azotar, matar o atormentar a un ciudadano romano sin respetar su derecho de apelación.

Con base en dicho medio de impugnación que fue reconocido formalmente en el año 300 a.C. por la *Lex Valeria*, todo ciudadano se encontraba debidamente

⁵ PETIT Eugene, op. cit. p. 646.

⁶ PADILLA SAHAGÚN Gumersindo, op. cit. p. 8

facultado para apelar ante los comicios o asambleas populares en contra de la pena o castigo impuestos por algún magistrado elegido en el mismo comicio ante el que se acudía.

La *provocatio ad populum* era fundamentalmente un proceso popular. Un ciudadano amenazando con pena corporal o con la pena de muerte podía llamar en su ayuda al pueblo, a no ser que hubiera sido declarado culpable anteriormente en otro proceso.

Es de suponer que este derecho de apelar al pueblo surgió con motivo de las luchas entre patricios y plebeyos. Ponia un límite al poder coercitivo de los magistrados generalmente de estirpe patricia, imponiendo así limitaciones a la magistratura y eliminando su monopolio en la interpretación del derecho consuetudinario.

El desarrollo de este recurso consistía en que todo ciudadano podía apelar ante los comicios en contra de la pena o castigo impuesto por algún magistrado elegido en el comicio al que se acude. Los *concilia plebis* reunidos en treinta y cinco grupos (uno por cada tribu), elegían a los *tribuni plebis* y los ediles plebeyos, votaban las *plebiscita* propuestas por estos y acogían las *provocatio* contra determinadas penas impuestas por los tribunos. La *provocatio ad populum*, era fundamentalmente, un proceso popular.

Por otro lado, al hablar de los medios de impugnación ordinarios, entre ellos se encontraba la Apelación (Apellatio), que fue hasta comienzos del Imperio bajo el reinado de Augusto, cuando se creó tal medio normal para la revisión de los fallos, pues “durante la República salvo los funcionarios provinciales, los magistrados eran de igual categoría y con igual poder jurisdiccional y la apelación supone siempre un orden jerárquico que escalonadamente hace revisar el fallo de un juez inferior por otro superior”⁶ y a partir de ese momento con el tiempo, se invirtió el principio anterior de la irrevocabilidad del fallo y por regla general toda sentencia quedaba sujeta a la Apelación.

Hecho que surgió a partir de que, la sociedad romana que tendía al igualitarismo durante la República, merced a la lucha de los plebeyos contra los patricios, se convirtió en un orden jerarquizado de inferior a superior; estableciendo grados entre los diferentes funcionarios públicos, haciendo posible una graduación entre los magistrados encargados de administrar la justicia. Entre los magistrados de igual categoría era como una ofensa para su dignidad la revisión de la sentencia dictada bajo la dirección de otro magistrado, posteriormente cuando Augusto crea distintas clases sociales y magistrados superiores, la figura de la apelación tuvo un surgimiento espontáneo y se le reconoció como una necesidad; que dio lugar a que principalmente todas las decisiones fueran apelables, con independencia del

⁶ CUENCA Humberto, op. cit., p. 103.

juez que las dictara y de la clase de asunto que se tratara, aunque posteriormente esa regla sufrió muchos cambios y restricciones; durante la República, se podía observar que en cuanto a "los magistrados sólo eran apelables las decisiones de los jueces nombrados por el Emperador para ciertos asuntos y en cuanto a las partes los rebeldes o contumaces no podían apelar".⁸

En ese mismo orden de ideas Eugene Petit señala que la "Apellatio data del principio del Imperio. Lo probable es que hubiese sido establecida por una ley Julia judicial, teniendo por origen sin duda alguna, el derecho, que pertenecía a todo magistrado bajo la República, de oponer su veto a las decisiones de un magistrado igual o inferior: esto era la *intercessio*. La persona que quisiera quejarse de la decisión de un magistrado podía desde luego, reclamar la *intercessio* del magistrado superior, *apelare magistratum*".⁹

Como vemos, de lo anterior se desprende que aunque de carácter extraordinario, tales recursos efectivamente eran medios de impugnación propiamente en el ámbito administrativo, hasta el advenimiento de las instituciones políticas romanas. Si bien, de manera formal, también para los romanos la divinidad era la instancia de autoridad final y absoluta de la comunidad, la manifestación ejecutiva de lo divino, radicaba en el senado, formado sobre todo por patricios, que en

⁸ Ibid. p. 107.

⁹ PETIT Eugene, op. cit., p. 646.

consonancia con la ideología política de la cultura mediterránea oriental de la época, eran los mejores hombres, los dueños de la *areté* o *virtus* (de vir, hombre), lo que otorgaba homogeneidad y coherencia ideológica en el gobernante noble, formando un gobierno aristocrático, con exclusión de la plebe.

Como se observa, el hecho de que existiera la instauración en Roma de las vías para impugnar los actos administrativos del Estado en contra de los plebeyos, a diferencia de las comunidades políticas previas, se debió en gran medida a que la ciudad-Estado Romana nunca obtuvo la plena sumisión de los plebeyos a las instituciones *patriciales* sino que convivió con las instituciones tribales de la *plebe*, lo que permitió una eficaz organización política propia, incentivada por la organización y disciplina del ejército, del que formaba la mayor parte, que pudo ser movilizada para obtener concesiones y participación en el espacio de poder estatal de distribución de la riqueza originalmente monopolizada por los *patricios*.

La coexistencia de dos organizaciones institucionales al interior de las *civitas* romana, que desembocó en una especie de "lucha de clases" **fue lo que hizo posible la existencia de medios de impugnación jurídicamente reconocidos contra los actos administrativos del Estado,** como lo fueron los **extraordinarios: como la *intercessio*, la *revocatio in duplum* y la *restitutiu integrum*, la *provocatio ad populum*, el *auxilium e intercessio*; y los ordinarios como la *apellatio*.** De esta forma si bien, la ideología religiosa seguía presente y dinámica en la sociedad romana, la segmentación de la ideología

política romana en dos espacios, el patricio y el plebeyo, hizo posible que las instituciones políticas fueran concebidas más en su aspecto profano que en su aspecto religioso, y que incluso, debido a esta lucha de intereses sociales, se concibiera al *populus* como fundamento del poder, donde residía el *imperium* original, que éste delegaba a sus dirigentes, razón por la que a los generales victoriosos el pueblo les denominaba *imperator*.

Al tener una noción diferente del espacio de lo político que implicaba una especie de pacto del *populus* con sus gobernantes, en Roma, oponerse o resistir al poder, no era oponerse a la divinidad sino a intereses sociales delimitados en un ámbito específicamente profano, remitiendo lo divino a un ámbito más bien privado, que lo público. Lo divino, en el ámbito público, tendría una función accesoria, más que constituyente (como lo había sido en las comunidades precedentes incluyendo la griega), todo lo cual, además de ser posible la emergencia histórica del derecho como ciencia y como técnica social, **hizo posible el establecimiento de medios de impugnación jurídicamente formales en contra de actos administrativos sólo hasta el advenimiento de Roma.**

1.2 EL CONGRESO DE VARSOVIA

Para tener una visión un poco más clara de lo que son los recursos administrativos, resulta relevante hacer alusión a las raíces de los medios de

impugnación en materia administrativa en Europa, principalmente en Francia, donde tuvo lugar el Congreso de Varsovia en 1936, al cual se le conoció como el Congreso de las Ciencias Administrativas, ya que en dicho Congreso se establecieron algunos postulados que se han adoptado como requisitos que rigen lo concerniente a los recursos administrativos.

Hablaremos resumidamente de los principios mas relevantes del Congreso de Varsovia, en virtud de que resultan de vital importancia.

Primeramente en dicho congreso se sostiene fundamentalmente que exista el otorgamiento de la Garantía de audiencia a los administrados.

Otro de los principios derivados del Congreso de Varsovia consiste en que los medios de prueba pueden ser empleados tanto por la administración pública como por los administrados; asimismo se establece la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan solicitar ayuda, consejos u opiniones de otras autoridades administrativas.

De igual manera se señala como principio fundamental el establecimiento de la obligación por parte de las autoridades administrativas de rendir sus resoluciones de una manera fundada y motivada, a lo que se agrega que sean emitidas por autoridad competente.

Un principio mas adoptado por dicho Congreso es el concerniente a las formalidades que deben observarse al practicar las notificaciones de los recursos administrativos.

Finalmente como postulados del Congreso de Varsovia quedaron establecidos dos principios denominados complementados y que son: 1) En todo quebrantamiento de las Normas Jurídicas, por parte de la autoridad administrativa, se debe provocar la nulidad del acto administrativo; 2) Ese quebrantamiento debe provocar la responsabilidad del agente de la autoridad correspondiente.

De lo anterior se puede observar que a la fecha los ordenamientos que establecen recursos administrativos acatan en ocasiones los postulados del Congreso de Varsovia que data de 1936.

1.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA

Es importante señalar que en la legislación francesa el juicio de lo contencioso administrativo mas importante es de plena jurisdicción y se lleva a cabo ante un tribunal llamado Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial, toda vez que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

Se puede decir que en Francia tuvo origen la teoría de la División de Poderes y creó un recurso en contra de actos de la administración pública ante un órgano no judicial sino administrativo, como el Consejo de Estado; se consideró de esa forma ya que los actos del Poder Ejecutivo en materia administrativa y tributaria no debían ser revisados más que por un órgano del mismo poder y no por uno diferente.

"El primer antecedente francés lo encontramos en la Ley 7-14 de octubre de 1790, que señalaba que las reclamaciones de incompetencia respecto de los cuerpos administrativos, en ningún caso son del resorte de los tribunales y deben ser llevados ante el Rey Jefe de la administración general".¹⁰

Así, las decisiones tomadas por el rey se preparaban en el Consejo de Estado y se fundaban primero en la incompetencia del autor del acto reclamado; en segundo término se aceptó el vicio de forma como otra causal de reclamación y mas adelante aproximadamente por el año de 1840 se aceptó el vicio de desvío de poder, el cual consistió en el uso de una facultad con fines diferentes a los conferidos por la ley; asimismo para 1906 surgió una cuarta causal de nulidad que contemplaba la violación de los derechos adquiridos, que posteriormente se suprimió y se convirtió en un simple interés en el negocio.

¹⁰ MARGAIN MANAUTOU Emilio, De lo Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa, México 2001, pág. 3

Al comienzo del siglo XIX, después del establecimiento de las instituciones administrativas modernas, los primeros recursos contenciosos administrativos, presentados entonces ante el Jefe del Estado que resolvía según el dictamen del Consejo del Estado, no se consideraron evidentemente como recursos dirigidos contra la Administración en sí misma, el Jefe del Estado no desempeñaba el papel de juez que juzga a su Administración sino como recursos jerárquicos dirigidos contra las decisiones tomadas por agentes de la Administración y presentados ante el superior supremo de éstos. Se apelaba al Jefe del Estado una decisión tomada por uno de sus subordinados.

En ausencia de tal decisión, el recurso al Jefe del Estado incluso ni se concebía. Así nació espontáneamente la idea de que no se juzga a la Administración como se juzga a un particular, sino que se juzgan las decisiones de la Administración. Mientras se aplicó el sistema del ministro-juez, la decisión del ministro sirvió ante el Consejo de Estado de decisión administrativa justificativa de un recurso; el día en que este sistema fue abandonado, el Consejo de Estado se consideró obligado a exigir una decisión administrativa.

“De hecho este problema se planteaba ya en los mismos términos en la época del sistema del ministro-juez: bastaba al ministro no resolver para hacer imposible todo recurso al Consejo de Estado”.¹¹

¹¹ FRANCÉS, FRANCIS-PAUL Benoit, El Derecho Administrativo, 1ª ed. Editorial Instituto de Estudios Administrativos, 1977 Madrid .pág. 466

Ahora bien, en Francia, podemos observar que las técnicas del control jurisdiccional de la actividad administrativa se desarrollaron y afinaron principalmente en el marco del **célebre recurso por exceso de poder**, que constituye el elemento más original del contencioso administrativo francés.

Asimismo, los recursos administrativos en Francia, se clasificaron generalmente en función de las pretensiones de las partes y de los poderes correlativos atribuidos al juez.

Entre los más importantes se encontraron los recursos: de anulación y los de plena jurisdicción.

Los recursos de anulación, también llamados (recurso por exceso de poder): Al recurso por exceso de poder se le consideró como el fruto del contencioso-administrativo francés, al que dio carta de naturaleza en una época en la que la Administración creía estar al margen de la justicia en sus actividades como poder público.

Es conocido como un recurso de anulación por excelencia que diseña la acción por la que un gobernado solicita al juez administrativo la invalidez de un acto administrativo en cuanto ilegal; se trata de un recurso objetivo dirigido contra un acto y no de un recurso que ponga en juego un derecho subjetivo del

administrado; finalmente se puede decir que se trataba de la garantía principal contra la ilegalidad, en virtud de que sancionaba con la nulidad, los actos administrativos juzgados ilegales, sea cual fuere su rango en la jerarquía administrativa. Únicamente a él escapaban los actos llamados del gobierno, que recogían las relaciones entre el gobierno y los restantes poderes públicos constituidos, o con otros gobiernos, y las medidas denominadas de orden interno, las cuales se supone que no podían afectar negativamente a los derechos de los administrados en relación con las necesidades de funcionamiento de ciertas instituciones administrativas.

El desarrollo de los medios de anulación de un acto administrativo unilateral, ha permitió al juez competente (Tribunales Administrativos o Consejo de Estado, según la naturaleza del acto), hacer del recurso por exceso de poder, el instrumento más importante la lucha contra la arbitrariedad administrativa.

Los recursos de plena jurisdicción (o de pleno contencioso): Son más frecuentes y desde luego diversos, siendo su característica común la de permitir al juez ir más allá de la simple anulación del acto y sancionar los comportamientos irregulares de la Administración, ya sea acordando indemnizaciones por daños y perjuicios, sustituyendo a la Administración para adoptar una medida conforme a Derecho o proclamando los resultados de unas elecciones en lugar de los órganos normalmente competentes, etc.

c). Los restantes recursos contenciosos: como el recurso de apreciación de la validez que permitía pronunciarse sobre la legalidad de un acto administrativo con motivo de un proceso judicial cuya resolución condiciona ser declarado ilegal como consecuencia del proceso en curso, pero no será anulado por ello.

Recurso de interpretación, que permitía pronunciarse sobre el sentido de un acto administrativo.

El **contencioso represivo o quasi-represivo**, que permitía a la jurisdicción competente imponer sanciones por sí misma (caso de las sanciones disciplinarias emitidas por las jurisdicciones de las profesiones liberales, estando sometidas a renglón seguido las decisiones disciplinarias al control de casación ante el Consejo de Estado)".¹²

1.4 ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

Ahora analizaremos lo concerniente a los recursos existentes en dos de los periodos históricos mas importantes de México: la colonia y la independencia, puntualizando los procedimientos que se llevaban a cabo para la interposición de estos y los textos legales, que los amparaban.

¹² Cfr. BARNES VÁZQUEZ Javier, *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, 1ª ed. Editorial Civitas, S.A ESPAÑA. 1993, paginas 309-312.

1.4.1 LA COLONIA

En los años de la Conquista los que ejercían las funciones gubernamentales fueron los propios militares, los jefes de las expediciones descubridoras. Quienes investidos con el carácter de gobernador, tenían funciones administrativas, militares y jurisdiccionales. Tal organización se fue haciendo a un lado en la medida en que se crearon los virreinos.

a) Las Audiencias.

Fueron un sistema muy utilizado desde los primeros años de la Conquista, y en el año de 1511 se creó la primera denominada Audiencia de Santo Domingo. Posteriormente, para el año de 1527 se funda la más importante: La Audiencia de Nueva España.

La función fundamental de las audiencias fue la de conocer de las apelaciones que los particulares presentaban cuando se consideraban agraviados por alguna resolución del virrey. Dicho medio de defensa se conoció como recurso de apelación y debía ser presentado ante la audiencia. De esa forma, la Audiencia gozaba de facultades para revisar los actos de los virreyes, cuando los particulares se veían afectados por los mismos e interponían el recurso de apelación correspondiente.

En esta 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 escrito impugnatorio, el virrey ordenaba a una comisión que revisara la tasación para que ésta diera su punto de vista y se resolviera en definitiva.

La duración de este recurso era de aproximadamente de un año y medio, y siempre se le daba traslado al encomendero.

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.

La mayoría de las veces las autoridades superiores de la colonia ponían en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, denunciando de un abuso o un exceso, por información o queja. Si la información o la queja llegaban al virrey, éste podía tratar de hacer que desapareciera el agravio por la vía gubernativa, expidiendo una orden a las autoridades o particulares que lo cometieran.

Cuando el virrey no estimaba oportuno emitir una orden que pudiera poner fin al abuso, hacía intervenir a la justicia, mandando a algún magistrado a que se informara y resolviera según derecho.

No es lógico que regímenes absolutistas de la época precolombina y colonial hubiesen establecido recursos administrativos para obtener la anulación de los actos de las autoridades que los representaban.

1.4.2 MÉXICO INDEPENDIENTE

Los recursos administrativos en nuestro país empezaron a tomar fuerza a partir de la Revolución Mexicana y en el México pre-revolucionario destacando la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 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 ante el Juzgado de Distrito competente.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, se expidieron diversas leyes fiscales, que son antecedentes inmediatos, no sólo de los antecedentes de los actuales recursos administrativos, sino también del contencioso tributario instaurado por la ley de justicia fiscal de agosto de 1936. Entre ellas sobresalen las siguientes:

La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas, expedida en 1929, la cual creó el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda;

El Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos Sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y empresas, del mes de febrero de 1924, que instituyó recurso administrativo ante la Junta Revisora; y

La Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, que preveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.

Otro ordenamiento legal de la misma naturaleza, en el cual se encuentra un antecedente más de los actuales recursos administrativos, es la Ley de Organización del Servicio de la Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el Jurado de Revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal.¹³

Hasta el año de 1928, nuestro Máximo Tribunal de Justicia sustentó el criterio de rechazar el que las leyes administrativas no previnieran recursos administrativos

¹³ Cfr ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 3ª ed. Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 53-55.

cuyo conocimiento fuese previo a un determinado procedimiento judicial; es decir que no reconocía la necesidad de agotar un recurso administrativo previamente a la presentación de una demanda de amparo. Lo más que se aceptó en esa época fue un juicio de oposición ante los Juzgados de Distrito contra resoluciones de la hacienda pública mexicana, pero dejando en libertad al particular para optar por acudir al juicio de amparo.

Sin embargo, en el año de 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación varió su criterio y estableció como obligación a cargo de los particulares lesionados, el agotamiento del recurso administrativo previo a la interposición del juicio de garantías, ante la resolución dictada por una autoridad administrativa.

Para el 10 de enero de 1936, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acogió el criterio del párrafo anterior, por lo que en su artículo 73, fracción XV señaló la improcedencia del juicio de garantías.

El cual a la letra menciona:

"contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud de la cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la imposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PARTICULAR Y LOS MEDIOS DE DEFENSA ADMINISTRATIVOS

2.1 LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA

Para comenzar el estudio del presente trabajo debo señalar que el control de la legalidad de los actos de la Administración es un problema de consideración, pero en ocasiones la pregunta es como se puede impugnar y ante quien se debe hacer.

En México al adoptar la teoría de la división de poderes, se confía la solución de los conflictos a los tribunales judiciales, pero la interrogante surge cuando estos conflictos se dan entre la Administración Pública por actos de ella en perjuicio de los administrados, razón por la cual ya no compete íntegramente la solución a los tribunales judiciales, sino se han establecido los medios a través de los cuales se puede llevar a cabo el control de el actuar de la administración a través de las pretensiones o instancias del contencioso administrativo.

En efecto, de acuerdo con nuestro tema de estudio la instancia administrativa presenta gran importancia ya que para el control de la legalidad de los actos administrativos se presentan diversas cuestiones, sobre todo en el ámbito administrativo, por tanto la instancia administrativa es identificada por algunos autores como la justicia administrativa o como el núcleo del Derecho Procesal Administrativo.

Por lo tanto, la justicia administrativa se podría equiparar como:

“conjunto de medios de defensa con los que cuentan los administrados, particularmente los contribuyentes, para prevenir en primer término, el nacimiento de actos definitivos en la vía administrativa que lesionen su esfera jurídica una vez producidos éstos, para impugnarlos ante la propia autoridad administrativa, posteriormente ante los tribunales administrativos y, finalmente ante los tribunales judiciales en materia administrativa”¹⁴

Luego entonces, resulta de vital importancia del contencioso administrativo, pero resulta de mayor importancia lo que es la justicia administrativa, ya que gracias a que existen los recursos administrativos los gobernados pueden contar con esa instancia administrativa que estimamos salvaguarda sus derechos.

2.2.1 CONCEPTO DE INSTANCIA ADMINISTRATIVA

Para una mejor comprensión de lo que es la instancia administrativa es conveniente dar en primer lugar su concepto.

Del latín *instantia*.

“Conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictarse sentencia definitiva. Seguir juicio formal respecto a una cosa, por el término y con las solemnidades establecidas por las leyes. Se considera asimismo instancia, la impugnación que se hace respecto de un argumento jurídico.”¹⁵

¹⁴ Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 23, 1994, México, pág 202.

¹⁵ Diccionario Jurídico 2000, desarrollo jurídico copyright 2000 CD.

De acuerdo con lo anterior, la palabra instancia, igualmente tiene como significado una solicitud escrita o también se le relaciona con instar que significa insistir en una petición o súplica; urgir la pronta ejecución de algo.

En ese mismo sentido, la palabra o expresión instancia se encuentra en diversos ordenamientos legales que la emplean para denotar lo relacionado con una demanda, alguna petición o recurso.

Asimismo, la palabra instancia es utilizada en un gran número de ordenamientos tanto administrativos como fiscales y dentro de éstos últimos la utiliza con más frecuencia en diversas formas el Código Fiscal de la Federación, así este ordenamiento emplea esa palabra para referirse a las solicitudes, a las consultas que formulan los contribuyentes, a los recursos administrativos incluso a la demanda que se presenta ante el juicio de nulidad también le denomina instancia.

Para Gabino Fraga la Instancia es:

“El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo”.

¹⁶

Asimismo, la Instancia Administrativa es identificada como:

¹⁶ FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, 12ª Edición, Porrúa, México, 1984, pág 282.

“Una pretensión del administrado o contribuyente dentro del procedimiento administrativo con el objeto de prevenir el nacimiento de un acto administrativo desfavorable”.¹⁷

Luego entonces, y de acuerdo a lo anterior se desprende que la instancia administrativa es la oportunidad que tiene el administrado de acudir a los tribunales a solicitar la revisión de un acto de autoridad, para que se revoque o modifique.

2.2 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En el presente apartado se estudiarán los recursos administrativos, por lo que el significado gramatical de la palabra recurso proviene del latín recurso que significa la acción y efecto de recurrir. Por ende, se puede entender que es recurso la acción que concede la ley al interesado para recurrir las resoluciones de la autoridad.

“A su vez, el verbo recurrir alude a la conducta por la que un sujeto se dirige a otro para obtener alguna cosa.”¹⁸

¹⁷ Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, op. cit., p. 203.

¹⁸ BRISEÑO SIERRA Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Editorial Antigua Librería Robredo. México, 1975 pág. 100

En términos generales es la denominación que la ley da a los recursos administrativos, es la impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.

Los recursos administrativos pueden servir para eliminar un acto que no se emita conforme a derecho, el cual puede ser interpuesto por quien haya sufrido algún daño o perjuicio en razón de un acto jurídico administrativo. Éste medio de impugnación es de gran utilidad para el gobernado lo que salvaguarda el estado de derecho.

“Sin embargo, en función del principio de legalidad que obliga a la autoridad a hacer sólo lo que la ley le permite, la propia ley le otorga el poder de reformar o revocar el acto realizado por ella, e incluso, el deber del reexamen de dicho acto a partir del derecho correlativo del titular del interés, que se considere lesionado, a obtener el reexamen”.¹⁹

Es importante señalar que en los recursos administrativos no se trata de un procedimiento de controversia, en virtud de que toca resolver a la misma autoridad que emitió el acto, o a su superior jerárquico, de lo cual se advierte que no existe autoridad distinta, ya que de lo contrario, sí existiría un procedimiento contencioso, por lo que en el caso se trata de un desenvolvimiento de un interés en conflicto y no la composición de un conflicto.

¹⁹ SÁNCHEZ PICHARDO Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Ed. Porrúa, México 4ª ed, Méx. 2002, pág.118.

Bajo este mismo orden de exposición de ideas y meramente para concretizarlas, pero sobre todo para resaltar dos cuestiones que en ellas se evidencian y que guardan particular importancia para fines del presente trabajo de tesis, se estima oportuno hacer los siguientes señalamientos:

Que en un recurso administrativo intervienen únicamente dos sujetos, el particular y la autoridad administrativa. Que entre ambas se configura una relación jurídica que tiene el carácter procedimental. Que esa relación se establece verticalmente entre el particular inconforme del acto y una autoridad administrativa, superior jerárquico también, o en ciertos casos un organismo administrativo que también forman parte de la misma autoridad administrativa.

Esa relación procedimental que se establece en el recurso administrativo, es una relación simple, que se perfecciona desde el momento en que se interpone el inconforme y autoridad administrativa.

La solución del conflicto se somete, en el recurso, a la propia autoridad administrativa. Esta, a través del funcionario autor del acto, de su superior jerárquico o de un organismo administrativo diverso, es la que revisa y examina de nueva cuenta el acto o resolución recurridas y ella misma es la que, además de ser parte interesada, dicta la resolución definitiva; así, todo recurso administrativo desemboca, por regla general, en un acto también administrativo y de ninguna manera en un acto judicial o jurisdiccional.

Por lo tanto, resulta evidente que uno de los medios de control mas efectivos con que cuenta la administración publica es el recurso administrativo "el cual se puede clasificar como un medio de control *a posteriori*"²⁰, ya que es una forma de control posterior a la emisión de un acto administrativo, para vigilar sus actuaciones y de esta manera el funcionario publico tiene conocimiento de que los actos administrativos que emita no serán definitivos si el particular afectado considera que son ilegales, podrá acudir vía recurso administrativo para que sea revisado y valorado nuevamente.

En efecto, los recursos administrativos constituyen los medios de defensa en contra de aquellos actos que causen perjuicio a los particulares. Esto es, a través de los mismos las autoridades revisan la legalidad en la emisión de sus actos y resoluciones.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS .- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Época 7ª, Volumen Sesenta, Parte 6ª, Sección Jurisprudencia, página 73."

²⁰ ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa , Méx. 2002. Pág 70.

2.2.1 CONCEPTO DOCTRINAL

Una vez precisada en forma breve la posición de la doctrina con relación al recurso administrativo, recorro a los tratadistas de la materia que han vertido innumerables conceptos acerca de éste medio de defensa.

En principio transcribo la opinión de Briceño Sierra quien en relación con el Recurso Administrativo señala lo siguiente:

“es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en ley o reglamento aplicables al caso controvertido, es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor”.²¹

En ese mismo sentido Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez precisa que:

“la posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública exige el establecimiento de medios de control ya sea por los propios órganos administrativos a cargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico o por los diferentes órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa o judicial”.²²

Por su parte, Rodríguez Lobato expresa una definición de recurso administrativo en la que señala que 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

²¹ BRISEÑO SIERRA Humberto, op. cit., p. 100

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 2º. Curso, Ed. Limusa, Méx. 1994, pág. 181.

ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”.²³

Fraga Gabino determina que el recurso administrativo:

“constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo”.²⁴

Luego entonces, los recursos administrativos en México en la mayoría de los casos y en los tres niveles de gobierno Federación, Entidades Federativas y Municipios, se han creado como medios de defensa a favor de los gobernados, teniendo razón de ser, la necesidad social, para que la Administración Pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales y que afecten la esfera jurídica de los particulares.²⁵

Por tanto, los recursos administrativos se pueden definir como los medios de defensa legal, creados a favor de los particulares, para que en el caso de ser afectados en sus propiedades o intereses personales o derechos, por un acto de Administración Pública, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma

²³ RODRÍGUEZ LOBATO Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla, MEXICO, 1985, Pág. 209.

²⁴ FRAGA Gabino, op. cit., p. 435

²⁵ Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1998, pág 401

autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto.²⁶

Según Andrés de la Oliva, son:

“instrumentos o institutos procesales de impugnación de resoluciones no firmes. La parte con gravamen, es decir perjudicada por una resolución, puede tener el Derecho Procesal Consistente en mostrarse disconforme con ella, y a la vez, pretender que sea revocada, con distintas consecuencias ulteriores, según las distintas clases y fundamentos de los recursos.”²⁷

Asimismo en el derecho administrativo latinoamericano es válido citar al jurista uruguayo, Enrique Sayagués Laso, que define a los recursos:

“como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la Administración, en vía administrativa revise un acto, lo confirme, modifique o lo revoque”.²⁸

Por otro lado, el maestro argentino Miguel S. Marienhoff en forma igualmente concisa dice al definir el recurso administrativo:

“es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción”.²⁹

El análisis de los recursos administrativos, implica que en términos generales como varios tratadistas lo determinan y particularmente Miguel Acosta Romero al señalar que:

“El recurso administrativo implica la auto limitación de las atribuciones discrecionales de la autoridad ya que al emitir una

²⁶ *ibid.*, pps. 401, 402

²⁷ Cfr. Diccionario Jurídico Espasa, Nueva Edición totalmente actualizada, Editorial Espasa Madrid 2001 pág. 1232

²⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, *op. cit.*, p. 402.

²⁹ Diccionario Jurídico CD. 2000, *op. cit.*

resolución tendrá que tomar en cuenta, que si esa facultad no la ejerce conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente.”³⁰

Conocer cómo están conformados los recursos administrativos es complicado, toda vez que la doctrina es muy abundante y nos ofrece diversas posiciones, en general el criterio dominante respecto de sus elementos o requisitos para hacerlo valer es el que señala Miguel Acosta Romero el cual a continuación cito textualmente:

- “1) Existencia de una ley que lo prevenga;
- 2) Existencia de una declaración administrativa ya que la legalidad será el objeto a estudio en el recurso;
- 3) Que esa declaración pare perjuicio al recurrente. Sólo quien resulte lesionado en sus intereses, podrá hacer valer el recurso; si dicho acto no afecta de inmediato a algún administrado, sólo podrá ser recurrido hasta que su aplicación se concrete;
- 4) Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe interponer, que bien podrá ser la que dictó el acto o una de más alta jerarquía;
- 5) Fijación legal de la forma de presentación y del procedimiento para resolverlo;
- 6) Plazo para formularlo. Con ello se trata de dar definitividad al acto con el transcurso del tiempo;
- 7) Admisión de pruebas da al particular inconforme, la posibilidad de mostrar la ilegalidad de la resolución recurrida, a través de que las ofrezca, y
- 8) Obligación de resolver. Se traduce en seguridad para el recurrente de que oportunamente se dictará sentencia.”³¹

³⁰ ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, México 1999, pág. 592.

³¹ *ibid.* pps. 592, 593.

Derivado del estudio y análisis de los recursos en materia administrativa, se puede comprobar que los recursos administrativos requieren de ciertos elementos para que puedan ser considerados como medios de impugnación, como medios que sirven para el control de la Administración Pública.

Asimismo, se puede observar que tal y como lo he reiterado a lo largo del presente capítulo, los recursos administrativos son un medio de control de la administración pública, ya que en muchas ocasiones los actos que funcionarios encargados de la administración pública dictan no se encuentran apegados a derecho, y adolecen de la legalidad que todo acto de autoridad requiere; por lo tanto, en razón de que no son pocas las ocasiones en que el órgano administrativo, por negligencia, ignorancia, dolo, mala fe, o simplemente por exceso de carga de trabajo, no realiza su actividad de manera prudente, y puede equivocarse aplicando un concepto erróneo o dejar de aplicar el correcto, dando por resultado que se afecten los derechos de los gobernados.

Reitero, que es una necesidad que toda actividad jurídica deba ser controlada mediante mecanismos de legalidad, para una mayor eficacia de la protección de los derechos de los gobernados.

No obstante el gran cúmulo de definiciones que existen al respecto, se pueden englobar y fundir para alcanzar una definición completa de la expresión recurso administrativo, razón por la cual como conclusión de las diferentes aportaciones

anteriores acerca del recurso administrativo y apoyando mi idea en sus consideraciones defino al recurso administrativo como:

Significa un procedimiento legal de que dispone un particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa la revisión del acto emitido, a fin de que dicha autoridad u otra superior lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado, provocando la privación de los efectos jurídicos y el restablecimiento del orden jurídico.

2.3 CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Se han dado diversas clasificaciones sobre los Recursos Administrativos; sin embargo, con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, esto ha quedado soslayado en virtud de que ambas leyes nacieron con el propósito de unificar el procedimiento administrativo y por ende se habla, sobre todo en el Distrito Federal de un solo recurso que es el de Revocación; y por lo tanto las diversas denominaciones de los recursos interpuestos ante el superior jerárquico (de alzada) o ante la propia autoridad que emitió el acto ha quedado sin sentido.

En el caso que nos ocupa, respecto al recurso de revocación en materia fiscal, no existe cambio alguno, en razón de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye de su aplicación a la materia fiscal.

2.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Una vez estudiado lo que son los recursos administrativos y habiendo señalado varios de los conceptos que manejan los tratadistas, se enfilará el estudio del presente trabajo de tesis a exponer la naturaleza jurídica de los mismos.

Para hablar de la naturaleza de los recursos administrativos, se puede apreciar que al referirse a ellos existen diversidad de opiniones en su entorno, que en muchas ocasiones coinciden con lo que es el concepto de recurso administrativo, pero asimismo, permiten observar con mayor amplitud las distintas direcciones que se les han dado para poder apreciar su esencia, razón por la cual cabe destacar algunas posturas que permiten estimar la naturaleza de dichos medios de impugnación.

En ese sentido, se advierte que a un recurso administrativo se le equipara con un derecho subjetivo, del que pueden disponer los gobernados, para solicitar la modificación o revocación de un acto administrativo, por lo que es una oportunidad con la que cuenta el gobernado para recurrir una resolución administrativa que le perjudique, por lo que desde que se inicia se pone en movimiento al órgano administrativo para que se avoque a resolver el medio de impugnación, motivo por el que se le asemeja con un derecho subjetivo.

Asimismo, el recurso administrativo es reconocido como un acto jurídico, en razón de que el derecho de recurrir, es una declaración unilateral y externa de la voluntad del recurrente y de la administración que conoce y resuelve respecto del asunto que le fue planteado; es decir es una manifestación de voluntad del particular que provoca la instancia de parte, y se concluye de oficio con la resolución que emita la autoridad que conoce del mismo.

Por lo tanto, se aprecia que los recursos administrativos son un medio de defensa por el que el gobernado por su propio derecho se inconforma ante la administración pública en contra de un acto administrativo que le causa un perjuicio, por lo que en el escrito del recurso debe seguir todas las formalidades del procedimiento y la resolución que recaiga al mismo también debe estar debidamente fundada y motivada, para lograr la eficacia y el apego a derecho.

Si bien es cierto que con la interposición de un recurso administrativo pareciera que se está planteando una controversia ante la autoridad a quien se le argumenta que el acto administrativo que emitió es ilegal y le causa agravios al particular que lo interpone, en realidad se trata de un medio por el que se solicita a la autoridad que considere y revoque el acto administrativo. No se trata de un procedimiento de controversia, en virtud de que la resolución respectiva será dictada por la misma autoridad o por un superior jerárquico; de lo anterior se desprende que no hay autoridad desligada de la que emitió el acto impugnado que resuelva los agravios formulados por el particular en el recurso administrativo interpuesto, sino que por

el contrario, es la misma autoridad o su superior el que emite la resolución. Derivado de lo anterior, es factible deducir que el recurso administrativo es una instancia por la que se solicita a la autoridad que analice nuevamente la legalidad del acto, revisando el procedimiento seguido, la valoración y el criterio utilizados para emitir dicho acto, y no una instancia contenciosa. Esta última supondría la existencia de una tercera parte funcional y estructuralmente distinta e independiente a la autoridad que emitió el acto, tal como sucede en los procedimientos jurisdiccionales o arbitrales.

De la misma manera, de acuerdo a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, también se les concibe como un procedimiento, pues se trata de varios pasos, tramites y formalidades legales que deben seguirse tanto por parte del particular que interpone el medio de defensa, como por la administración pública, ya que debe conocerse y resolverse siguiendo las formalidades del caso, como lo son: presentar en tiempo la inconformidad ante autoridad competente, ser admitida a trámite, desahogar las pruebas respectivas y dictarse en tiempo la resolución correspondiente.

Por tanto, para puntualizar la naturaleza del recurso administrativo, ya que existen diversidad de opiniones entre las que se encuentran las que lo enfocan como un derecho de instancia para el gobernado y para otros resulta que es una oportunidad de la autoridad de volver a estudiar su actuación.

Por su parte, Hauriou opina:

“que los recursos administrativos son una forma de que la administración pública se haga justicia por sí misma”.³²

Asimismo, se considera que

“mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, si no más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal”.³³

Para Alcalá Zamora cataloga al recurso administrativo como una de las especies de la autodefensa, por medio de la cual la administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su fin primordial.³⁴

Ahora bien, de acuerdo con Miguel Galindo Camacho los elementos que caracterizan al recurso administrativo de conformidad con la mayor parte de tratadistas de derecho administrativo señala como elementos característicos:

1.- La existencia de una resolución administrativa que afecta los intereses o derechos del particular administrado, impugnada por el recurrente.

2.- La disposición legal que establece el recurso y que señala a las autoridades administrativas ante las cuales debe interponerse el recurso.

³² ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, Méx. 1996. Pág 59.

³³ Id.

³⁴ Ibid., p. 60.

- 3.- El plazo o término del que goza el particular para impugnar la resolución recurrida.
- 4.- Los requisitos formales y los elementos a que debe apegarse el escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo.
- 5.- La existencia del procedimiento al que debe sujetarse el trámite del recurso, con señalamiento del período de pruebas y forma de recibirlas, celebración de la audiencia de alegatos, etcétera.
- 6.- La obligación de la autoridad que conoce del recurso de pronunciar la resolución correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, anula, reforma, modifica o confirma la resolución impugnada”.³⁵

En esencia por su propia naturaleza los recursos administrativos no son una instancia contenciosa, sino una instancia por la que se hace una solicitud a la autoridad que de nueva cuenta analice la legalidad del acto emitido, que revise y reconsidere el procedimiento seguido y valore el criterio sostenido para la emisión del acto.

2.5 EL OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Corresponde ahora señalar cuál es el objeto de los recursos administrativos. De acuerdo a lo que se desprende de los puntos anteriores, se puede advertir que fundamentalmente el objeto se puede fijar como el control de las actividades de la

³⁵ GALINDO CAMACHO Miguel. Derecho Administrativo, Editorial. Porrúa S.A. Tomo 2 México. 1996, Pág. 274.

autoridad, para que siempre actúe sujetándose al marco jurídico que está regulando todos sus actos.

En este mismo orden de ideas Rafael Bielsa explica que existen cuatro objetivos a saber, tales como:

- “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 de contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.”³⁶

En ese sentido, los recursos administrativos implican una especie de autolimitación de las atribuciones discrecionales de las autoridades, en razón de que al emitir una resolución tendrán que observar, que si esas facultades no las ejercen conforme a derecho, los particulares podrán impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el medio de impugnación que corresponda.

Asimismo, se puede señalar como objeto de los recursos administrativos “El control administrativo tendrá siempre por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto de la administración, el cual se realiza a través de un procedimiento administrativo, es decir, a través de una serie de actos orientados al

³⁶ GONZÁLO ARMIENTA Hernández, op. cit., p. 62

control de la legitimidad y de la oportunidad, mérito o conveniencia del quehacer jurídico de los órganos de la Administración Pública, y que sirve, al propio tiempo, de garantía de los administrados".³⁷ Así las cosas, el objeto será siempre luchar por la legalidad del acto administrativo, para que exista una garantía del control de los actos de la administración.

2.5.1 SU JUSTIFICACIÓN

Resulta importante señalar que debemos determinar, ¿si realmente los recursos administrativos son una figura necesaria en el campo del derecho?, es decir precisar si está justificado o no que existan los recursos administrativos.

De acuerdo a la experiencia y al estudio que se ha venido realizando a lo largo del presente trabajo de investigación, puedo señalar que resultan de vital importancia los recursos administrativos, ya que a través de ellos se da la posibilidad a los gobernados de obtener una resolución que esté adecuada legal y oportunamente emitida, y a la vez resulta que puede ser también una oportunidad de las autoridades administrativas para que sus actos estén correctamente ubicados dentro de las disposiciones legales; en estricto sentido, que los actos se encuentren debidamente fundados y motivados.

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p. 594

En éste sentido explica Nava Negrete dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en:

“la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y que garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades”.³⁸

Por su parte Gonzalo Armienta Hernández, coincide en la necesidad de la creación de los recursos administrativos, ya que a su parecer garantizan el derecho de audiencia al controlar la legalidad de los actos administrativos, por lo que se convierten en un herramienta de la impartición de la justicia administrativa.

Asimismo, es importante señalar que los recursos administrativos están justificados, debido a que son medios de defensa, que han sido creados como un control de la legalidad, a través de los cuales en el sentido mas amplio, las autoridades revisan la legalidad de la emisión de sus resoluciones y actos.

Así pues, otra de las razones por las que se considera que los recursos administrativos están justificados, lo es que efectivamente su resolución se da en un tiempo mas corto que el juicio de nulidad, toda vez que consiste en un procedimiento ágil, por el cual la autoridad analiza la legalidad de las resoluciones emitidas por ella misma.

³⁸ ARMIETA HERNÁNDEZ Gonzalo, op. cit., p. 65.

Los recursos administrativos deben seguir existiendo como una necesidad para mantener el control de la legalidad de los actos administrativos, para evitar en lo práctico un trámite mas largo y tardado ante los Tribunales respectivos, en esencia algunos autores de la materia administrativa se refieren a los recursos administrativos como los protectores de los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

CAPÍTULO TERCERO

EL RECURSO DE REVOCACIÓN CONTEMPLADO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

3.1 LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo al tema de estudio, es preciso comentar que como ha quedado señalado anteriormente, la finalidad de los recursos administrativos es la de modificar, o cambiar los actos administrativos que afectan directamente al administrado.

En efecto, en la resolución del recurso administrativo, la autoridad podrá desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto, sobreseerlo, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento, mandar se emita una nueva resolución, modificar el acto impugnado, dictar un acto nuevo que lo sustituya.

Los recursos administrativos pueden servir para modificar o eliminar un acto que no está conforme a derecho, por tanto es como algunos tratadistas comentan un remedio contra la injusticia de los actos administrativos.

Ahora bien, específicamente el recurso administrativo de revocación es el medio de defensa por el cual los gobernados pueden impugnar ante la autoridad fiscal una resolución o un acto que perjudique su esfera jurídica, por lo que las autoridades al emitir resoluciones, deben hacerlo ajustándose a la ley, ya que de lo contrario si un particular considera que dicha resolución no se encuentra

ajustada a derecho, ya sea por disposiciones legales aplicables o por no aplicar la norma debida, puede acudir al multireferido recurso de revocación, para que se determine si resulta procedente o no modificarlo o revocarlo.

Resulta necesario realizar un esbozo de la revocación del acto administrativo, con el objeto de encarar mas a fondo el tema que interesa, en virtud de que el recurso de revocación lo que persigue es la revocación del acto impugnado por el particular.

Ahora bien, es pertinente hacer la distinción de lo que es la revocación como un acto de autoridad, sin que intervenga el particular, toda vez que en este supuesto, se puede revocar un acto administrativo en virtud de la ilegalidad del mismo, pero por la propia autoridad que lo emite, al percatarse que adolece de alguno de los elementos indispensables para considerarlo legal.

En efecto, se pretende la revocación del acto administrativo en razón de la legalidad o la ilegalidad del acto de autoridad. En ese sentido Andrés Serra Rojas señala fundamentalmente que el acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general. La revocación es una manifestación de voluntad de la autoridad administrativa, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica de los actos administrativos válidos y eficaces, por un motivo posterior

de interés público o de legalidad, es un acto unilateral de la administración pública, en donde no intervienen los particulares entre sí como partes, sino que son los particulares quienes ejercen el medio de impugnación, cuya finalidad es, la de revocar el acto administrativo dictado por la administración pública, mediante el medio de defensa establecido en el Código Fiscal de la Federación. La administración pública puede revocar sus propios actos administrativos, ya sea por un motivo posterior de interés público o por un motivo de legalidad.³⁹

La revocación es una manifestación de voluntad de la autoridad administrativa, unilateral constitutiva y extintiva de la vida jurídica de los actos administrativos válidos y eficaces, por un motivo posterior de interés público o legalidad. En el caso, se persigue a través del medio de impugnación materia del presente estudio, con el objeto de constituir un nuevo acto administrativo, también válido que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no pudiendo modificar los efectos que ya se produjeron en el pasado. Si el primer acto administrativo ya produjo derechos adquiridos para los particulares, sólo podrá ser modificado mediante un juicio ante tribunales competentes, pues de no ser así, significaría que el acto revocatorio sería retroactivo, violatorio por tanto del artículo 14 Constitucional, en virtud de que la autoridad administrativa no puede revocar sus propios actos, transgrediendo consecuentemente la garantía de legalidad consagrada en nuestra Carta Magna, a través del citado precepto Constitucional.

³⁹ Cfr. SERRA ROJAS Andrés, Primer Curso. Décima Octava Edición, Porrúa 1997. pág 341.

Por tanto, la autoridad administrativa, guiándose por el interés público y mediante la autorización legal, puede revocar sus actos siempre que no lesione intereses jurídicos de particulares.

Así la revocación del acto administrativo es una decisión tomada por la propia autoridad administrativa, con el objeto de destruir las consecuencias de un acto anterior o bien, sustituirlo por otro cuyo alcance sea diferente, o puede confirmarlo en todo o en alguna de sus partes.

En ese sentido, Miguel Galindo Camacho opina al respecto que "la revocación es un acto unilateral del órgano legítimo de la administración pública, por medio del cual retira, dejándolo fuera del orden jurídico, a un acto anterior perfecto, válido y eficaz, por motivos de interés político, reclamo social o conveniencia histórica".⁴⁰

Asimismo, Miguel Galindo Camacho sostiene por su parte que para que exista la revocación, se deben dar las siguientes características:

- a) Es una decisión unilateral de la autoridad administrativa.
- b) Representa el retiro de un acto anterior válido y eficaz; es, en consecuencia, la extinción del acto revocado.
- c) Es constitutiva y no declarativa. No tiene efectos retroactivos.

⁴⁰ GALINDO CAMACHO Miguel, "Derecho Administrativo" Tomo I, Ed. Porrúa, 2ª ed. 1997, pág 227.

d) Tiene como origen razones de carácter político, social o histórico, o se presenta como una sanción”.⁴¹

Luego entonces, en razón de la revocación es retirado del campo del derecho, todo acto administrativo que agravie a un particular, trayendo como consecuencia lógica que cesen los efectos del mismo, siendo la propia autoridad que lo emitió que haga ese retiro.

“Bajo este mismo orden de exposición de ideas, se puede decir que la naturaleza del recurso administrativo es que se extingue un acto administrativo válido y eficaz, pues en la revocación la extinción procede por motivos de oportunidad que se generan después de que el acto nació, por lo que se les puede llamar de naturaleza constitutiva, cuyos efectos se producen para el futuro”.⁴²

Ahora bien, podemos hablar ahora de lo que es la revocación, pero desde el punto de vista del control de la legalidad en el que en un amplio sentido se inicia a elección del particular cumpliendo con una serie de requisitos que para tal efecto contempla el Código Fiscal de la Federación, y son una serie de requisitos contemplados por el Código en comento, con lo que se comienza un

⁴¹ id.

⁴² Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, Editorial Limusa, Ed. 2ª. México, 2002, pags. 254, 255.

procedimiento que se puede caracterizar como mucho mas ágil y sencillo que un juicio.

Así, el recurso de revocación es interpuesto por el particular afectado, ante la propia autoridad que emitió el acto de autoridad, que a diferencia de la revocación mencionada en párrafos anteriores en la que es la propia autoridad que retira su propio acto de autoridad, en este tipo de revocación es iniciado por el que se considera afectado por el acto de autoridad.

3.2 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

Ahora bien, para analizar la procedencia del recurso administrativo de revocación es necesario precisar que hasta finales de 1995 el Código Fiscal de la Federación contemplaba la existencia de dos recursos administrativos, el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, pero desde 1996 existe solamente el de revocación.

La anterior determinación quedó contemplada en la exposición de motivos que se presentó el 14 de noviembre de 1995 por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados en la que en su parte conducente señaló:

“.....A fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual actualmente contempla el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo que puede llegar a generar en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto de cual de ellos interponer, se propone fusionarlos, quedando sólo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular....”

Luego entonces, el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, establece la interposición del recurso administrativo de revocación contra aquellos actos administrativos dictados en materia fiscal federal, es decir, queda especificado que el único medio legal en la actualidad para el citado código es el recurso de revocación en contra de aquellas resoluciones emitidas en materia fiscal, toda vez que los recursos que contenía el Código Fiscal Federal de 1967 se han derogando con el transcurso del tiempo hasta llegar al vigente.

Así el artículo 117 del ordenamiento legal invocado señala que el recurso de revocación procederá contra:

“RESOLUCIONES DEFINITIVAS.

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 en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

ACTOS DE AUTORIDADES FEDERALES

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 éste Código.

3.3 REQUISITOS PARA SU INTERPOSICIÓN

Primeramente para hablar de los requisitos para interponer el recurso de revocación debemos comenzar por saber contra que actos procede dicho medio de impugnación, el cual al igual que el juicio de nulidad contemplado por el Código Fiscal de la Federación son medios de defensa a través de los cuales se va a

vigilar exclusivamente la legalidad de las resoluciones administrativas o actos de autoridad, los cuales deben cubrir los elementos establecidos en las leyes, es decir que cumplan con las disposiciones legales.

De conformidad con lo anterior, para saber en contra de que se puede interponer el recurso de revocación, se debe partir del hecho de que debe ser en contra de un acto o resolución definitiva que emita la autoridad fiscal federal; es decir resolución definitiva que es aquella que pone fin a un proceso, a un procedimiento; es una resolución que pone fin porque resolvió el fondo de la cuestión planteada por el particular y en este supuesto se colman los presupuestos que establece el Código Fiscal de la Federación para poder impugnar dicha resolución mediante el recurso de revocación contemplado por el Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, procede la interposición del recurso de revocación contra resoluciones que nieguen cantidades que proceda devolver en los términos de ley, y en éste supuesto que puede combatir el contribuyente a través de la interposición del recurso administrativo de revocación.

En ese mismo sentido cabe señalar que también procede el recurso de revocación cuando exista una resolución definitiva de autoridad fiscal en materia aduanera; además de que existe otro supuesto abierto o muy amplio ya que la propia ley dice que cuando exista cualquier otro agravio en materia fiscal diferente a los señalados anteriormente procede el recurso administrativo de revocación.

Asimismo, al hablar de los requisitos que deben reunirse para la interposición del recurso administrativo de revocación, en contra de aquellas resoluciones emitidas por las unidades administrativas, a través de las cuales se causa un agravio o menoscabo a los derechos de los particulares, que al verse afectados e su interés, deciden actuar interponiendo el Recurso de Revocación ante la administración correspondiente con lo cual tendrá que satisfacer los requisitos que señala el Código Fiscal de la Federación.

Al respecto el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación señala que el escrito de interposición del recurso de revocación debe cumplir con requisitos tales como:

“Artículo 18.- ...

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. Si no existen formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito;

II. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para 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.

Por lo tanto, deben formularse por escrito, dicho escrito debe estar firmado por el interesado, o a falta del interesado debe estar firmado por el representante y en el caso de personas morales debe estar siempre firmado por el representante legal del contribuyente, el recurso de revocación en su escrito debe contener el nombre, la denominación, la razón social del contribuyente y su Registro Federal de Contribuyentes; asimismo debe contener el domicilio fiscal del contribuyente ya que es el que va a determinar si la autoridad que recibe el escrito es una autoridad competente o no, lo cual establece el referido artículo 18 del Código Fiscal de la Federación.

3.3.1 Requisitos esenciales.

Son considerados como requisitos esenciales para la admisión, trámite y resolución del recurso de revocación aquellos que por su incumplimiento al promoverse el medio de defensa por parte del particular afectado, traerá como

consecuencia que el recurso aludido se tenga como no presentado por el particular.

3.3.2. Requisitos formales.

Ahora bien los requisitos formales son aquellos, que aún cuando el interesado no los satisfaga al presentar la promoción del recurso, permiten a la autoridad la aceptación y por tanto el trámite de la resolución correspondiente de acuerdo al análisis y valoración de los hechos y pruebas respectivas aportadas en el recurso de revocación, sin embargo al no haberse señalado o definido con precisión los hechos acontecidos al caso en particular así como al no haberse hecho valer las situaciones de hecho y de derecho que correspondan al caso concreto, al haber omitido el acompañamiento de pruebas vinculadas con los hechos, la resolución que caiga al recurso puede ser desfavorable para el particular afectado lo cual traerá como consecuencia que se confirme el acto impugnado en todos sus términos o bien en forma parcial.

3.3.3 Término y requisitos para su promoción.

Para la interposición del recurso administrativo, se necesitan una serie de requisitos, que se deben cubrir, los cuales en el caso se reducen a los mínimos, pues por su propia naturaleza, el procedimiento que se debe llevar a cabo en los recursos administrativos, no debe ser tan complicado como en los jurisdiccionales; en ese sentido Gonzalo Armienta Hernández apunta que existen dos razones fundamentales para que el procedimiento en dichos recursos sea menos complejo, y que son:

"A) Tanto a la autoridad como al particular les interesa la legalidad de la resolución impugnada;

B) Al no existir contienda respecto de intereses privados, predomina el interés público sobre el de los particulares".⁴³

El término con que el particular afectado por alguna resolución administrativa de carácter fiscal dispone para promover el recurso de revocación este es de 45 días siguientes a aquel en que surge efecto la notificación de la resolución en la que se determinara sanciones al promovente las cuales considera improcedentes.

⁴³ ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos". Editorial Porrúa, Ed. 6ª. México, 2002, página 89.

Para el computo de plazo señalado debe tomarse en consideración lo dispuesto por el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron realizadas debiendo proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se le notifique, lo anterior en relación con el artículo del Código en comento, numeral que establece el plazo de 45 días contados a partir del día siguiente a aquél en que surte efectos la notificación, así como el artículo 12 párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, que dispone que en aquellos casos en los que se señale una fecha determinada para su extinción como es el caso, se deberán computar todos los días.

3.3.4 Optatividad para su promoción.

Por su parte el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación determina que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo señalado por el citado artículo 120 del ordenamiento legal en comento, significa que el particular que se duele de algún acto o resolución de los invocados por el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, podrá acudir a interponer el recurso de revocación o irse directamente al juicio de nulidad; si se elige el recurso de revocación, podrá a su vez demandar la nulidad de la resolución que se pronuncie en el recurso, con la posibilidad de impugnar la resolución recurrida en

la parte que considere que le afecta, lo que da la opción de hacer valer conceptos de impugnación que no fueron planteados en el recurso, de conformidad con lo que dispone el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

En ese sentido el artículo 120 del C.F.F., es preciso al determinar que la interposición del recurso de revocación será optativa, lo que por su parte apoya Moisés Rodríguez Michel al señalar:

“ que si un particular no está conforme con la resolución que dicte la autoridad fiscal, podrá acudir al recurso administrativo o no, según sea su elección, pero si optó por el recurso de revocación y la resolución que al efecto se dicte es contraria a sus intereses, ésta deberá impugnarla a través del juicio de nulidad y no acudir directamente al juicio de amparo, a fin de cumplir con el principio de definitividad que rige el diverso de garantías”.⁴⁴

Los recursos administrativos se clasifican en optativos y obligatorios. Es optativo cuando la legislación a sí lo prevé, pudiendo el recurrente agotarlo en primera instancia antes de acudir en demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo obligatorio cuando la ley de la materia así lo establezca.

De conformidad con el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, la interposición del recurso de revocación es optativa para el interesado antes de acudir en demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es

⁴⁴ RODRÍGUEZ, MICHEL Moisés. « Recurso de Revocación Fiscal ». Ed. Porrúa. 1ª ed, Méx 2002. pág. 43

decir podrá prescindir de promover el recurso y acudir en forma directa ante el tribunal en demanda de nulidad, rompiendo con este hecho la regla general que rige a los juicios de nulidad, ya que este sólo procederá en contra de resoluciones definitivas, entendiéndose como definitivas aquellas en contra de las cuales no existe otro medio de impugnación.

Por lo tanto, puedo decir que el recurso de revocación al ser optativo permite al particular si así lo decide acudir primeramente al recurso ante la autoridad administrativa competente, para que sea ella misma la que determine si le asiste o no la razón, argumentando las cuestiones legales pertinentes, para que la resolución recurrida, en caso de que le asista la razón pueda ser modificado, revocado o en último de los casos confirmada, caso en el cual podrá acudir en demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir con el hecho de recurrir vía el recurso de revocación desfavorable al particular, lo que se consigue es que al tener la autoridad administrativa todos los elementos para analizar y resolver conforme a derecho.

"Octava Época
Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: VIII, Octubre de 1991
Página: 267

REVOCACION, RECURSO DE, PREVISTO EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. PROCEDE AUN CUANDO LA RESOLUCION IMPUGNADA NO ENCUADRE EN NINGUNO DE LOS SUPUESTOS QUE PREVE EL ARTICULO 117 DEL MISMO ORDENAMIENTO. De la lectura del artículo 125 del Código Fiscal de la Federación se advierte que los particulares afectados por

algún acto administrativo en materia fiscal, pueden optar por impugnarlo a través del recurso de revocación o promover directamente el juicio de nulidad, debiendo intentar la misma vía elegida si pretende controvertir un acto administrativo que sea antecedente o consecuencia de otro. Ahora bien, el hecho de que la resolución controvertida no encuadre en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 117 del mismo ordenamiento, el cual señala los actos que son materia de impugnación a través del referido recurso, no es obstáculo alguno para la procedencia del recurso de revocación, pues es de explorado derecho que la interpretación de las normas jurídicas contenidas en un mismo cuerpo legal debe hacerse de una manera armónica e integral, y así, como ya se dijo, el artículo 125 del propio Código Fiscal ofrece al afectado otra hipótesis que lo hace procedente a su favor, la autoridad no puede, en aras de una interpretación aislada del citado artículo 117, privarlo de esa oportunidad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 794/91. Cía., Naviera Minera del Golfo, S. A. de C. V. 8 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Revisión fiscal 964/89. Primer Subprocurador Fiscal de la Federación en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 28 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez."

3.3.5 Ofrecimiento, Admisión y Valoración de Pruebas

La prueba ha demostrado históricamente ser un vehículo ideal para demostrar la correspondencia entre la verdad histórica y la verdad legal; esto es, con el objeto de que la impartición de justicia sea un fenómeno posible y, la humanidad camine hacia la persecución de un bien común libre de mentiras que puedan perjudicar el bienestar de la sociedad.

Razón por la cual es importante conceptual jurídicamente que es la prueba por su trascendencia tanto en el proceso judicial como en el procedimiento contencioso

administrativo. El vocablo prueba, según el pequeño Larousse Ilustrado, otorga tres definiciones para la palabra "prueba" en un lenguaje llano, es decir libre de tecnicismos o terminología alguna y que son:

- 1.- acción y efecto de probar,
- 2.- razón con que se demuestra una cosa
- 3.- indicio señal de una cosa".⁴⁵

Ahora bien, en el recurso de revocación se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y confesional a cargo de las autoridades mediante absolucón de pliego de posiciones. No se considera comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en expedientes o documentos agregados a ellos.

Al referirnos a toda clase de pruebas, exceptuando la testimonial y la confesional, debemos entender las previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual en su artículo 93 reconoce como medios de prueba: la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, las fotografías, escritos y notas taquigráficas

⁴⁵ Pequeño Larousse Ilustrado. 14 Ed 1989 pág 848.

y en general todos aquellos elementos aportados por un descubrimiento de la ciencia y, las presunciones.

Por su parte Moisés Rodríguez señala que "pareciera que la intención del legislador fue que ambas excepciones aplicaran única y exclusivamente a la autoridad. En un particular punto de vista se considera que la conjunción "y" no está hilando una salvedad con otra, sino señalar dos pruebas que no son admisibles en el recurso de revocación, aplicando la primera de ellas tanto para el promovente como para la autoridad y la segunda sólo para la autoridad".⁴⁶

Respecto de la prueba pericial conviene apuntar que la misma tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte en los casos en que expresamente lo prevenga la ley.

Los peritos deben tener un título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviese legalmente reglamentada.

Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviese legalmente reglamentada.

⁴⁶ op. cit., p. 118.

Con lo que respecta a las pruebas supervenientes podrán ofrecerse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso de revocación. Se debe entender que una prueba es superveniente cuando el recurrente no la conocía al presentar su recurso y por ende no estaba en la posibilidad de ofrecerlas al momento de su interposición, no reuniendo tal característica aquéllas pruebas que por omisión del propio recurrente no las haya acompañado a su escrito.

Respecto de la valoración de las pruebas de conformidad con el párrafo tercero del artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, la confesión expresa del recurrente sobre algún determinado hecho, hace prueba plena en contra del recurrente. Igualmente hacen prueba plena las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en los documentos que la misma expida en ejercicio de sus funciones que tendrán la naturaleza de documentos públicos; aclarándose que si tales documentos contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, dichos documentos sólo hacen prueba plena de que ante la autoridad que lo expidió, se hicieron esas declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado por el particular, pero sí se debe considerar que tienen pleno valor probatorio en contra del particular que hizo la declaración o manifestación en cuestión.

Luego entonces resulta de gran importancia la valoración de las pruebas, ya que ellas sirven de base en su motivación, el artículo 123 del Código Tributario determina que la valoración de las pruebas quedará al prudente arbitrio de la autoridad, eso no la exime del deber de señalar a detalle cuando les otorgue valor probatorio o cuando las desestime.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas por la autoridad, de acuerdo con los hechos sobre los que verse el recurso de que se trate dichas autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos controvertidos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto por el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, ni tampoco a las reglas de valoración previstas en el título VI, capítulo VII del Código Fiscal de la Federación y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, debiendo en dicho caso, fundar y motivar razonadamente sus conclusiones.

CAPÍTULO CUARTO
LA EFICACIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

4.1 LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En el presente capítulo se estudiará la eficacia del recurso de revocación, en razón de que es de gran importancia el conocer que tan eficaz resulta para el gobernado contar con dicho medio de impugnación y si realmente le trae beneficios o ventajas el contar con el recurso de revocación, o si bien no le otorga ningún beneficio y presenta desventajas el hecho que exista ese medio de impugnación antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En ese sentido, primeramente se señalaran las ventajas o beneficios que se pueden obtener de la interposición del recurso de revocación, en virtud de que es una opción de conformidad con el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, ya que el interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra éste un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; lo que significa que cuenta con dos medios de defensa, ya que puede elegir a cual de los dos acudir en vista de que tienen características, procedimientos y requisitos formales distintos.

En ese mismo orden de ideas, se debe señalar, que de las ventajas que presenta el promover el recurso de revocación antes de acudir a demandar mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta ser que la resolución al recurso de revocación se obtiene en un tiempo mucho más corto, ya que por su propia naturaleza se trata de un procedimiento ágil y sencillo, mediante el cual la autoridad administrativa procede a analizar la legalidad de la resolución administrativa emitida por ella misma, motivo por el cual a diferencia del juicio de nulidad la respuesta o resolución se obtiene en un tiempo muy breve, toda vez que no existen dentro de dicho medio de impugnación etapas procesales tales como el emplazamiento, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y cierre de instrucción, pues prácticamente sólo se presenta del escrito del Recurso en comento, ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo, para que esa autoridad emita la resolución, ya que ello no depende de la promoción o seguimiento que le dé el particular, sino que se encuentra ante la actuación oficiosa de la autoridad.

Lo anterior es así, pues legalmente el recurso deberá estar resuelto y notificado en un periodo de no mas de tres meses y si no es resuelto dentro de éste tiempo el particular debe deducir que se confirmó el acto o resolución, por lo que podrá esperar a que le sea notificada dicha resolución o tendrá la opción de acudir a interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, es de advertirse que al interponer el recurso de revocación es una ventaja para el particular antes de acudir a interponer demanda de nulidad, en razón a que de conformidad con los diversos 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, si el gobernado interpone el recurso de revisión, no pierde la oportunidad de impugnar el acto administrativo o resolución que considera ilegal mediante el juicio de nulidad.

Por lo tanto, si el particular interpone su recurso de revocación ante la unidad administrativa que emitió dicho acto, lo cierto es que cuenta con una instancia mas para combatir la resolución administrativa que considere que le causa agravio, ya que la interposición del recurso de revocación no le excluye de hacer valer otros medios de defensa como el amparo.

Así, otro de los beneficios que representa el interponer el recurso de revocación es que no es necesario garantizar en forma inmediata el Interés fiscal que señala el artículo 142 del Código Fiscal de la Federación, cuya excepción consiste en que si el contribuyente afectado opta por la interposición del recurso administrativo de revocación no se encuentra obligado a garantizar el interés fiscal hasta que hayan pasado cinco meses de la interposición del recurso; lo que se encuentra previsto por el artículo 144 del citado Código que señala:

“Artículo 144.- Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, o, en su caso el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado

para evitar la doble tributación de los que México es parte, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de los referidos medios de defensa, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.”

Al respecto señala Moisés Rodríguez Michel “la persona que impugna un acto o una resolución a través del recurso administrativo de revocación, cuenta con un término de gracia de cinco meses, contados a partir de la presentación del mismo, para garantizar el interés fiscal, evitándose en esta forma garantizar en cualquiera de las formas que señala el Art. 141 del C.F.F. (depósito en dinero, prenda o hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria asumida por un tercero, embargo en vía administrativa o títulos valor o cartera de créditos) y como consecuencia, también los gastos que el otorgamiento de la garantía puede originar.”⁴⁷

Resulta evidente que nos encontramos ante un medio de impugnación que representa muchas ventajas para el particular, por lo que en ese sentido se dice que “El recurso permite a la autoridad administrativa, lavar en casa la ropa sucia, esto es, mediante dicho medio de defensa la administración pública, tiene la

⁴⁷ RODRIGUEZ MOISÉS Michel, Recurso de Revocación Fiscal, Editorial Porrúa, 1ª ed. México 2002, pág. 11.

posibilidad de reconsiderar sus actos, legales, nulos o arbitrarios, para no ponerse en evidencia ante otras autoridades.”⁴⁸

En efecto, mediante el recurso de revocación la autoridad administrativa puede reconocer las fallas o lagunas que se presentaron en el acto administrativo, por lo que a decir de algunos juristas no sería conveniente que el particular exhibiera ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya en el juicio de nulidad a la autoridad emisora del acto impugnado, ya que se ventilarían los errores u omisiones de esa autoridad.

Asimismo, otra de las ventajas que se observan del recurso de revocación es que se tiene el beneficio de una instancia adicional ya que al ser optativo si el particular interpone el recurso de revocación no pierde la oportunidad de impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por medio del juicio de nulidad, ya que de conformidad con el artículo 11 fracción XIV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la resolución que recaiga al recurso de revocación puede ser impugnada vía juicio de nulidad o promover el amparo ya que con la interposición del recurso administrativo de revocación no queda excluida de que pueda hacer valer otros medios de defensa como los mencionados.

⁴⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, pág. 403.

Al respecto sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación; 8ª. Época, Tomo XIII-Abril, Página 434, que a la letra señala:

“REVOCACIÓN, RECURSO DE, O JUICIO FISCAL COMO MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA FISCAL. Conforme al artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, existe la opción de impugnar un acuerdo a través del recurso de revocación o directamente a través del juicio fiscal, lo que no implica que de optar por interponer el recurso de revocación ya no se esté obligado a agotar también el juicio de nulidad, dado que la opción que establece el precepto legal antes mencionado no es, simplemente entre uno y otro, sino que la opción es exclusivamente respecto de la interposición o no del recurso de revocación, ya que el beneficio que concede el citado artículo es en el sentido de poder evitarse la tramitación del recurso de revocación, pero de ninguna manera la del juicio de nulidad.”

Otra de las ventajas que ofrece la interposición del recurso administrativo de revocación es el que señala Moisés Rodríguez Michel pues advierte que “Tratándose de los recursos administrativos, los documentos que deben anexarse a la promoción, pueden presentarse en fotocopias simples, siempre que obren en poder del recurrente los originales, lo que otorga a éste la seguridad de conservar su documentación para diversos fines, tales como la obligación que tiene de conservar la contabilidad, para ser aportados como pruebas en posteriores impugnaciones o para ser presentadas ante otras autoridades administrativas. El beneficio a que se refiere el párrafo anterior, se encuentra consagrado en el Artículo 123 del C.F.F. y atiende a que la autoridad fiscal parte de un principio de confianza y de autenticidad de los documentos que se anexan a los recursos

administrativos, razón por la que sólo puede requerir del contribuyente la presentación de los originales o copias certificadas cuando tenga indicios de que no existen o son falsos”⁴⁹

Por lo tanto, derivado del estudio del tema, puedo advertir que son muchas las ventajas que ofrece el medio de impugnación llamado recurso de revocación, contemplado por el Código Fiscal de la Federación, pues como se ha observado, resulta una opción con la que no todos los particulares cuentan si hablamos de otras materias, razón por la cual bien se le puede llamar oportunidad antes de acudir como ya se ha mencionado a los Tribunales a pedir la nulidad de la resolución impugnada.

Al hablar de ventajas también se advierte que “Al tramitarse el recurso administrativo y darle la eficacia esperada, se descarga de trabajo a los tribunales administrativos y judiciales, ya que se pueden evitar otros medios de defensa legal por los particulares, como puede ser el juicio contencioso administrativo o el juicio de amparo”.⁵⁰

Asimismo, resulta pertinente mencionar, que en vista de las ventajas que ya se han señalado, también se observan desventajas para el particular al optar por interponer el recurso de revocación, pues como ya se ha señalado dicho recurso

⁴⁹ Op. cit., p. 13

⁵⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, “Segundo Curso de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, pág. 404.

se debe interponer ante el mismo funcionario que emitió el acto o ante el superior jerárquico, lo que hace suponer que se presenta como un círculo vicioso, y en la mayoría de las ocasiones el acto es confirmado, sin analizarlo correctamente.

4.2 LA SANCIÓN COMO MEDIDA DE CONTROL PARA LAS AUTORIDADES IMPLICADAS EN LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En razón de las enormes ventajas que tal medio de impugnación arroja, se puede decir que lo ideal sería que en la mayoría de los casos no se tuviera la necesidad de acudir ante los Tribunales a demandar mediante el juicio de nulidad, en razón de que lo que se busca es agilizar el trámite y evitar un largo proceso.

Lamentablemente el grueso de las autoridades administrativa, al resolver un recurso administrativo tienden a sostener la legalidad de los actos administrativos, lo cual va en perjuicio del particular; ya que la autoridad se vuelve juez y parte, razón por la cual con demasiada frecuencia la autoridad revisora olvida que aún y cuando es parte, debería actuar sólo como un juez y revisar el acto conforme a las violaciones legales que estima el recurrente y resolver favorablemente a quien le asista la razón.

Conforme a lo anterior, si se considera que la sanción es "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber jurídico produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal" ⁵¹

Así tenemos que en materia de responsabilidades administrativas, lo que se busca es el buen ejercicio de la función pública, ya que se debe atender primero al interés general, pues los servidores públicos son los que ejercen el poder del Estado a través de ellos mismos, pero en forma legal y correcta, en virtud de que el servidor publico inicia su relación con el Estado con una carga determinada en primer lugar por el Interés publico y nunca por su voluntad como individuo.

Al respecto, para una mejor comprensión señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que "la singularidad de las condiciones en que se manifiesta la actuación de los servidores públicos, ha traído como consecuencia que además de llegar a afectar la disciplina en el ejercicio de su función, puedan conculcar diferentes valores, protegidos por distintas ramas del derecho, de tal forma que cuando se lesionan los derechos de carácter penal, en los términos de las normas de esta materia, el servidor publico debe responder de su conducta en los términos que dispone el Código Penal; de igual forma, cuando se trata de servidores públicos que con su actuación pueden llegar a afectar el ejercicio de la función publica; o su buen despacho, en razón del nivel de dirección o de decisión que tienen

⁵¹ GARCÍA MAYNEZ Eduardo, "Introducción al estudio del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, pág. 294.

encomendado, la responsabilidad es de naturaleza política; y cuando la afectación que producen tiene como sujetos pasivos a los gobernados en particular, la responsabilidad será de carácter civil, en los términos del código de la materia.”⁵²

Es importante señalar, que existen diferencias entre infracciones, faltas o delitos; lo cual se encuentra contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en su artículo 73 fracción XXI, le otorga competencia al Congreso de la Unión para definir los delitos o faltas en contra de la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; así en diversas leyes se contemplan ilícitos cuya sanción corresponde aplicar a las autoridades administrativas.

Ahora bien, para continuar con el desarrollo del presente trabajo, se debe hablar de lo que es la infracción administrativa, la cual puede ser de dos tipos; convencional, que es aquella que puede cometer cualquier gobernado, por dejar de cumplir un deber jurídico administrativo, o cumplirlo deficientemente, es un deber impuesto por las normas jurídicas que regulan las relaciones entre la administración y los administrados; asimismo, la infracción administrativa se presenta cuando existe violación a las normas jurídicas que regulan las relaciones de empleo o función pública entre el Estado y sus servidores públicos, por lo que

⁵² DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, pág. 15,16.

la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquélla, sólo podrá ser cometida por un servidor público.

En ese sentido, para que haya lugar a una infracción administrativa, deben darse ciertos elementos, tales como un sujeto activo, un sujeto pasivo y la conducta; por tanto el sujeto activo en las infracciones disciplinarias siempre es una persona física, ya que solamente una persona física puede tener la calidad de servidor público. De ésta manera el sujeto pasivo lo es siempre la Administración pública.

Así pues, la conducta se refiere a proceder opuestamente a lo establecido en las normas jurídicas; es una voluntad de hacer algo o de no hacerlo, lo que constituye la omisión.

Por lo tanto, tenemos que existen diversos tipos de sanciones administrativas disciplinarias, como lo son las previstas por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual a la letra señala:

“Artículo 53. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;"

De conformidad con lo anterior, el artículo 109, fracción III, Constitucional, señala medularmente que la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe caracterizar la función pública.

En ese sentido, la presente propuesta va encaminada a fortalecer las ventajas que implica el que el particular pueda acudir a solicitar la revocación del acto administrativo ante la propia autoridad que lo emitió, y en el supuesto de que las autoridades que resolvieron dicho recurso no actuaron con la debida legalidad al resolver, se pudiese imponer una sanción a ese servidor público, ya que con esas conductas irregulares se ve mermado el derecho del particular, pues aunque tenga la posibilidad de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el hecho que la autoridad administrativa no haya resuelto conforme a derecho eso implica tiempo invertido esperando una respuesta favorable.

Por lo tanto, tengo la inquietud de proponer que se diera la posibilidad de sancionar a las autoridades administrativas que como servidores públicos cuando

no resuelvan los recursos de revocación con estricta legalidad, ya que con dicha conducta irregular, o negligente provocan que en muchas ocasiones los particulares prefieran irse directamente a presentar una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual repercute en que las Salas del citado Tribunal tengan una carga de trabajo excesiva, y que los asuntos se acumulen y sean resueltos en un periodo de tiempo mas largo.

En ese sentido, se puede considerar que si se estableciera alguna sanción contra aquél funcionario que conoció y que omitió analizar con la debida legalidad el recurso de revocación, eso conllevaría a dichas autoridades a estudiar y analizar en la forma correcta las resoluciones que resuelven los citados recursos, por lo que en mas ocasiones el particular evitaría acudir ante los tribunales a interponer sus demandas de nulidad, lo que implica hacer mas ágil la justicia en materia administrativa.

Así pues, debo reiterar que al existir de por medio una sanción como una medida de control para las autoridades administrativas que resuelven los recursos de revocación, sus actuaciones serian mucho mas apegadas al marco legal, al saber que de no resolver con legalidad ello daría lugar a una sanción, pero mas que nada eso ayudaría a mantener en su mayoría el control de sus actuaciones.

En adición a lo anterior, se puede decir que el control administrativo debe prevalecer en todos los niveles de la administración publica, ya que los diversos

funcionarios con que cuenta tienen una serie de atribuciones las cuales deben ser cumplidas, pero en muchas ocasiones ya sea por desconocimiento de la ley o por conductas contrarias a derecho, dichos funcionarios emiten resoluciones ilegales, lo que da lugar a estimar que en todo momento existe la necesidad de que la actividad administrativa cuente con mecanismos de control para la legalidad de las resoluciones administrativas.

4.3 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE RESOLVER LOS RECURSOS CON LA DEBIDA LEGALIDAD.

En el presente punto, como parte medular de la propuesta del trabajo de investigación en estudio, es de señalarse que de conformidad con la obligación de los servidores públicos de apegarse en todo momento al marco legal es que en efecto existe la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se establecen las disposiciones legales a que están sujetos como servidores públicos y como responsables de sus actos precisamente como servidores.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que existe un plazo para notificar la resolución al recurso de revocación lo cual se encuentra previsto por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, el cual a la letra señala:

“Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

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

En ese sentido, tratándose de los recursos administrativos, el término para dictar la resolución en este caso del recurso de revocación se encuentra contemplado por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, transcrito anteriormente; pues del texto del mismo se advierte que la autoridad se encuentra obligada a emitir la resolución que ponga fin al medio de impugnación dentro de un plazo de tres meses, contados a partir de la interposición del recurso en comento, además de que deberá practicarse la notificación de esa resolución; luego entonces, si dentro de esos tres meses que contempla el artículo en cita no ha sido notificada la resolución, debe ser interpretado en sentido negativo, es decir se configura la llamada “negativa ficta”.

Así, la figura de la negativa ficta se encuentra contemplada en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 37; razón por la cual si el particular interpone el recurso de revocación cumpliendo con todos los requisitos que para tal efecto señala el Código Fiscal de la Federación y no le es notificada la resolución del mismo dentro del plazo de 3 meses que establece el artículo 131 del mismo

Código, eso da lugar a una negativa ficta, que se traduce en que le fue negada la revocación del acto administrativo.

Lo anterior lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio de la 9ª Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: II, Agosto de 1995, página 563, que a la letra señala:

“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA POR LA FALTA DE RESOLUCIÓN DE UN RECURSO. El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que regula la negativa ficta en su primer párrafo habla de “las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales.” Como se ve, el precepto se refiere a dos hipótesis distintas: a) las instancias; b) las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales. Ahora bien, la palabra instancia desde el punto de vista forense tiene dos significados. Uno de éstos es el siguiente: “Cada uno de los grados que establece la importancia de los organismos judiciales.” Aplicando esta definición a los recursos administrativos fiscales, se llega al conocimiento de que una instancia es una fase que se ventila ante una dependencia administrativa, con motivo de la sustanciación de un recurso. En este orden de ideas, del invocado artículo 37 resulta que la negativa ficta, no se configura sólo por falta de contestación formulada por el particular a la autoridad fiscal, sino también, por falta de resolución a una instancia, la que en términos de propio precepto debe fallarse en un plazo de tres meses.”

En atención a lo anterior cuando se configura la negativa ficta, es decir que pasan los tres meses que contempla el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación y no se notifica la resolución del recurso de revocación, el afectado podrá esperar indefinidamente por la respuesta o tendrá la opción de acudir a demandar la presunta confirmación del acto que se reclama ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa; esto con la finalidad de que la autoridad demandada argumente

sus razones fundadas siempre en derecho que sustenten su negativa, ya que su silencio se debe traducir en una confirmación del acto impugnado.

En adición a lo anterior, es de señalarse entonces que lo ideal es que siempre el particular reciba la notificación de la respuesta a su recurso, ya que como anteriormente quedó señalado si no la recibe debe entender que le fue confirmada la resolución impugnada. Razón por la cual reitero que lo primordial del medio de impugnación es que sea atendido con la debida legalidad tal y como lo señala el artículo 132 del Código Tributario el cual establece:

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

Por lo tanto, tal y como lo señala el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación transcrito en el párrafo anterior, las resoluciones de los recursos administrativos deben fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, ya que bastará que un agravio sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado.

Así, el artículo 132 del Código Tributario, resulta claro y preciso y concede garantías y beneficios para el particular y señala las obligaciones de la autoridad que resolverá el recurso de revocación, ya que se impone a la autoridad resolutora

la obligación de fundar en derecho la resolución que ponga fin al recurso de revocación.

Lo anterior lo señala la tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Año VII, No. 77, Mayo 1986, Pág. 1032, que a la letra dice:

“RECURSO Y MEDIOS DE DEFENSA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- OBLIGACIÓN DE RESOLVER LOS PLANTEAMIENTOS ADUCIDOS POR EL PARTICULAR.- La autoridad está obligada a resolver todas las cuestiones planteadas en el procedimiento administrativo, si el caso amerita que cada una de ellas tenga una respuesta de la autoridad, ya sea para desestimarlas o para declararlas fundadas, con lo cual habrá cumplido con las garantías de estricta legalidad, seguridad jurídica y de petición consagradas por la Carta Magna.”

Ahora bien, después de tener un poco mas claro como debe ser analizado por la autoridad el recurso de revocación y de saber que la realidad de las cosas es que existen ocasiones en que dichas autoridades no resuelven legalmente, es decir no cumplen cabalmente con los requisitos indispensables para que su resolución se considere apegada a derecho; lo que se traduce en una arbitrariedad por parte de esas autoridades que no cumplen con lo que la ley establece y eso repercute en los derechos de los particulares que acuden al recurso de revocación que como a lo largo del tema de estudio se ha venido señalando para obtener la revocación del acto administrativo considerado como ilegal, por este medio de impugnación que es más censillo y ágil, pero que realmente en la mayoría de las ocasiones no es estudiado por la autoridad que debe resolverlo y se le da una respuesta

negativa; de lo que yo percibo que no se le provee la importancia que se debe; pues considero que la autoridad encargada de resolverlo lo toma a la ligera porque sabe que si no responde se configura la negativa ficta anteriormente mencionada o que si emite su resolución y niega la revocación del acto, el particular podrá acudir a otra instancia y demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no le acarrea ningún perjuicio.

Es por ello, la inquietud de plantear como una medida mas de control, una sanción para aquellos funcionarios públicos que concretamente aplicado al caso de estudio omitan resolver los recursos de revocación con la legalidad que todo acto de autoridad requiere.

Se aprecia, como se mencionó en el primer punto del presente capítulo, que una de las desventajas que presenta la interposición del recurso de revocación, es que como se presenta ante la misma autoridad que conoció del asunto, en la mayoría de las ocasiones se origina como un vicio en el que la resolución que se impugna es confirmada, sin que el funcionario público estudie debidamente el asunto de nueva cuenta y valore correctamente lo que el particular le haya hecho valer en su escrito de recurso de revocación y resuelva apegándose a las disposiciones legales aplicables; por lo que se observa una deficiencia en la forma de resolver, por lo que derivado de esa situación tengo la inquietud de proponer que de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se pueda imponer una sanción que esté determinada expresamente en la ley en

comento, dentro del Título Tercero, Capítulo II y que concretamente se refiera a una sanción perfectamente estipulada en dicho capítulo, para los servidores públicos que conozcan de los recursos administrativos de sus propias resoluciones y que no se apeguen al marco legal reciban una sanción de carácter ya sea económico o administrativo, para que en posteriores ocasiones se abstengan de resolver subjetivamente, ya que como se ha mencionado anteriormente eso implica que los Tribunales se vean mas cargados de trabajo y que sea mas lenta la expedición de la justicia.

De lo que finalmente puedo decir que si realmente las autoridades que resuelven los recursos administrativos en este caso los recursos de revocación tienen conocimiento de que no quedarán impunes las negligencias o faltas en que incurran al emitir sus resoluciones ello traerá aparejado que por mucha carga de trabajo que tengan valoren los aspectos de sus resoluciones para que puedan ser apegadas a derecho y no sean simplemente negativas que lejos de tener algún beneficio le perjudican al particular y a la pronta administración de la justicia.

CONCLUSIONES

Respecto del capítulo primero, se puede concluir que el origen de los medios de impugnación es de gran importancia para la comprensión del tema de estudio, toda vez que desde tiempos remotos han existido para salvaguardar los derechos de los gobernados, pues siempre se han dado violaciones a sus derechos administrativos y en ese sentido ha resultado necesario contar con medios de impugnación que los protejan de los actos de autoridad, aunque dichos recursos administrativos evidentemente a lo largo del tiempo han sufrido diversos cambios.

Luego entonces, se puede decir que los recursos administrativos o medios de impugnación son de vital importancia para los gobernados, pues juegan un papel primordial en el mundo del derecho, en virtud de que fueron creados para proporcionar protección para los particulares que se estiman vulnerados por algún acto de autoridad.

Ahora bien, ya en el segundo capítulo se analizaron lo que son los recursos administrativos desde diversos puntos de vista de varios tratadistas, de lo que se puede observar la gran importancia que representa para los gobernados el poder contar con esa alternativa para su defensa ante cualquier acto de autoridad irregular.

Asimismo, se pueden observar las ventajas y desventajas que presentan los medios de impugnación, de lo que resulta que realmente sí representa muchas ventajas el contar con ellos, toda vez que en el caso del recurso de revocación contemplado por el Código Fiscal de la Federación requiere de unos trámites mucho mas cortos y sencillos antes de acudir al juicio de nulidad.

Por tal razón tal y como lo he podido observar considero que es indispensable la existencia de los recursos administrativos en especifico del recurso de revocación, pues para interponerlo sólo se deben satisfacer algunos requisitos contemplados por el Código Fiscal de la Federación, lo cual lo hace un recurso relativamente sencillo, comparado con un juicio normal como podría ser el de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Entonces como a lo largo del presente trabajo se ha podido observar trae muchas ventajas el recurso de revocación contemplado por el Código Fiscal de la Federación, pero lo que trae desventajas considero que es la falta de objetividad de las autoridades a las que les corresponde resolver dicho medio de impugnación, toda vez que desafortunadamente al resolver un recurso de revocación no lo hacen con la pericia necesaria, pues curiosamente en la mayoría de las ocasiones se confirman con razón o sin ella, lo cual provoca que los administrados tengan que promover adicionalmente un juicio de nulidad para que pueda ser revocado o modificado el acto de autoridad y hasta que se resuelva

quede demostrado que tenían la razón, ya que si observamos que en la vía contenciosa el administrado gana se puede deducir que si se hubiese resuelto debidamente el recurso de revocación se pudo haber evitado para el gobernado el acudir al juicio de nulidad, lo que desde luego denota falta de objetividad de la autoridad a la hora de resolver los recursos de revocación.

Ahora bien, después del análisis y estudio de los medios de impugnación y en particular del recurso de revocación contemplado por el Código Fiscal de la Federación, se llega a la conclusión de que las autoridades encargadas de conocer de los recursos de revocación y resolver sobre los mismos no le prestan la importancia merecida y muchos menos se avocan al debido estudio de los recursos, pues supongo que se les hace muy sencillo decidir que sus resoluciones estuvieron emitidas legalmente y en la mayoría de las ocasiones resolver los recursos repitiendo los mismos argumentos de la resolución impugnada sin ir mas allá y estudiar verdaderamente el asunto y resolver conforme a derecho.

Por otra parte ya en el tercer capítulo se exponen los requisitos contemplados por el Código Fiscal de la Federación, concretamente lo señalado por el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación para la interposición del recurso de revocación en materia fiscal.

Por su parte en el capítulo cuarto, después del estudio del origen de los medios de impugnación, y de los diversos puntos de vista de algunos tratadistas en relación con los recursos en materia administrativa, llego a la conclusión de que al ofrecer muchas ventajas para los gobernados también tienen la desventaja de que no son resueltos con la debida legalidad por parte de las autoridades encargadas de resolverlos.

Razón por la cual considero en la parte final del capítulo cuarto del presente trabajo que lo mas conveniente sería que los encargados de la resolución de los recursos de revocación recibieran una sanción ya sea de carácter económico o administrativo cuando se pueda desprender que debieron haber revocado o por lo menos modificado el acto al momento de resolver el recurso de revocación, ya que ello hubiese ahorrado tiempo y aminorado la carga de trabajo para los tribunales.

Luego entonces advierto que los medios de impugnación en específico el recurso de revocación es un medio de impugnación con muchas ventajas y beneficios para el gobernado, pero que si realmente fuera resuelto con la legalidad requerida y el suficiente estudio del fondo del asunto fuera realmente eficaz para quien lo promueve, razón por la cual hago la proposición de que se regule debidamente esa conducta omisiva o negligente de la autoridad que no resuelva conforme a lo establecido en ley, ya que considero que al saber que recibirá una sanción si no

resuelve legalmente y eso es comprobado, las autoridades tendrían mas cuidado a la hora de conocer de los recursos de revocación.

Aunque también considero que eso no será el remedio absoluto para que las autoridades se avoquen correctamente al debido análisis de los medios de impugnación, pero si pienso que sería una buena medida de protección mas con la que contarían los administrados.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **ACOSTA ROMERO MIGUEL**, "Derecho Administrativo Especial" Tomo II, 3ª Edición actualizada, Editorial Porrúa, México 1999.
- 2.- **ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO**, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 6ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 2002.
- 3.- **BARNES VAZQUEZ JAVIER**, "La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado", 1ª Ed. Editorial Civitas, S.A. España 1993.
- 4.- **BRICEÑO SIERRA HUMBERTO**, "Derecho Procesal Fiscal", Editorial Antigua Librería Robledo, México 1975.
- 5.- **CUENCA HUMBERTO**, "Proceso Civil Romano", Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1957.
- 6.- **DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO**, "Elementos de Derecho Administrativo", 2ª Ed. Editorial Limusa, 2002.
- 7.- **DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO**, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", 1ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 1996.
- 8.- "Diccionario Jurídico Espasa", Editorial Espasa, Nueva Edición, Madrid 2001.
- 9.- "Diccionario Jurídico 2000", Desarrollo Jurídico Copyright 2000 CD.

- 10.- FRAGA GABINO**, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 11.- FRANCÉS FRANCIS PAUL BENOIT**, "El Derecho Administrativo", Editorial Instituto de Estudios Administrativos, Madrid 1977.
- 12.- GALINDO CAMACHO MIGUEL**, "Derecho Administrativo Tomo II", Editorial Porrúa, S.A. México 1996.
- 13.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO**, "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa.
- 14.-Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana**, Número 23, México 1994.
- 15.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO**, "De lo Contencioso Administrativo",_Editorial Porrúa, México 2001.
- 16.- PADILLA SAHAGUN GUMERSINDO**, "Derecho Romano I", 2ª Ed. Editorial Mc. Graw Hill, 1998.
- 17.- Pequeño Larousse Ilustrado**, Ed. 14 1989.
- 18.- PETIT EUGENE**, "Tratado Elemental de Derecho Romano", 9ª Ed. Editores Época, México 1977.
- 19.- RODRIGUEZ LOBATO RAUL**, "Derecho Fiscal",_Editorial Harla, México 1985.
- 20.- RODRÍGUEZ MICHEL MOISÉS**, "Recurso De Revocación Fiscal", 1ª. Ed. México, Editorial Porrúa, 2002.
- 21.- SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO**, "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, 1998.

22.- SÁNCHEZ PICHARDO ALBERTO C, "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa (Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa", 4ª Ed. Editorial Porrúa, México 2001.

23.- SERRA ROJAS ANDRÉS, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Código Fiscal de la Federación