



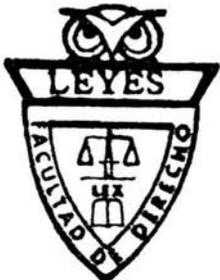
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**LA NO RESOLUCIÓN AL RECURSO DE
REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL
(AFIRMATIVA FICTA)**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARÍA LUISA SALAZAR GARCIA

ASESOR: LIC. DANIEL OJESTO MARTINEZ-PORCAYO





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 9 de junio de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SALAZAR GARCÍA MARÍA LUISA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA NO RESOLUCIÓN AL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL (AFIRMATIVA FICTA)"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.



LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

A Dios

Por permitirme existir.

A mi padre

Por apoyarme de manera incondicional, creer y confiar en mi, así como por ser el mejor de los ejemplos. Te amo papá.

A mi madre

Por darme la vida, ser consejera, amiga, confidente y fuente inagotable de motivación. Te amo mamá.

A mis hermanas

Por estar siempre conmigo y no permitir que flaqueara en los momentos difíciles.

A Edge

In memoriam...

Al Lic. Daniel Ojesto Martínez Porcayo

Por todo su apoyo y conocimientos brindados para la realización del presente trabajo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A su Facultad de Derecho

forjadoras de mi profesión.

A la comunidad Universitaria.

**LA NO RESOLUCIÓN AL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL
CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL (AFIRMATIVA FICTA).**

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I	
DEL RECURSO	1
1.1 Concepto de Recurso	1
1.2 Concepto de Recurso Administrativo	3
1.3 Clasificación	5
1.4 Principios	7
1.5 Naturaleza	9
1.6 Características	10
1.7 Elementos	11
1.8 Objeto	14
1.9 Fundamento Constitucional del Recurso Administrativo	15
1.9.1 Artículo 14 Constitucional	16
1.9.2 Artículo 16 Constitucional	19
1.9.3 Artículo 17 Constitucional	20
CAPITULO II	
EL ACTO ADMINISTRATIVO	22
2.1 Concepto	22
2.2 Principios	25
2.3 Elementos	29
2.3.1 Constar por escrito	32
2.3.2 Autoridad Emisora	36
2.3.3 Fundamentación y Motivación	37
2.3.4 Firma Autógrafa	41
2.4 Lugar y Fecha de emisión	46
2.5 Requisitos del Acto Administrativo	46

CAPÍTULO III	
DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL	51
3.1 Procedencia	52
3.2 Impugnación de Notificaciones	56
3.3 Término	58
3.4 Autoridad Competente	59
3.5 Substanciación	60
3.5.1 Requisitos del Escrito	62
3.5.2 Documentos Anexos	65
3.5.3 Pruebas	68
3.5.4 Procedimiento	69
CAPÍTULO IV	
LA RESOLUCIÓN EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL	72
4.1 Concepto de Resolución	72
4.2. Causales de Sobreseimiento	74
4.3 Causales de Improcedencia	76
4.4 Elementos	79
4.5 Principios	80
4.6 Sentidos de la Resolución	84
4.7 Cumplimiento y Ejecución de la Resolución	85
CAPÍTULO V	
DE LA AFIRMATIVA FICTA	87
5.1 Concepto	89
5.2 Objeto	91
5.3 Problemática que presenta la fracción III del artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal	93
5.4 Problemática de la Afirmativa Ficta	94
5.5 Efectos Jurídicos y Restitutorios de la Afirmativa Ficta tratándose del Recursos de Revocación previsto en el Código Financiero del Distrito	95

Federal

PROPUESTA

97

CONCLUSIONES

99

BIBLIOGRAFÍA

104

INTRODUCCIÓN

Derivado del silencio o falta de respuesta por parte de la autoridad a una petición solicitada por el gobernado, trae como consecuencia un estado de indefensión al particular. La afirmativa ficta corresponde a lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como una de las vertientes del silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver frente a instancias presentadas o promovidas por particulares y, que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias y favorable al promovente o solicitante.

Para el año 2001 se realizaron las reformas respecto al Código Financiero para el Distrito Federal, incorporándose la figura jurídica de la afirmativa ficta con relación al recurso administrativo; en este sentido el artículo 696 fracción III, del ordenamiento citado, indica que la autoridad deberá de emitir su resolución así como notificarla en un plazo que no excederá de cuatro meses; el cual no correrá en el caso de que se le haya formulado algún tipo de requerimiento al promovente, sino que hasta que éste sea debidamente cumplido; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución expresa, se considerará como una resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio de las autoridades competentes.

Encontrando solución al efecto de que la inactividad de la administración produzca consecuencias legales, aunque, surge al respecto la incertidumbre de que al no establecerse en el Código Financiero en cita, la forma, ni la autoridad ante la cual el gobernado pueda acudir para hacer valer su derecho a efecto de que sea declarada tal figura, por lo tanto el mismo se sigue encontrando en estado de indefensión, por no estar establecido el procedimiento a seguir.

Ante tal incertidumbre jurídica surge la necesidad de que exista un documento el que haga constar que ha operado la figura jurídica de la afirmativa ficta, el Órgano encargado de resolver, y el trámite administrativo que deberá seguir el particular agraviado, dando como resultado una respuesta ágil ante la instancia competente y una seguridad jurídica al particular que tendrá una resolución favorable de carácter expreso.

El presente trabajo de investigación se realiza con la finalidad de establecer cuál sería la autoridad competente y el procedimiento para que se declare la figura jurídica de referencia, proponiendo una solución ágil y sencilla ante la falta de procedimiento de declaratoria de afirmativa ficta.

CAPITULO I

DEL RECURSO

Los actos administrativos deben cumplir ciertos requisitos con el objeto de no transgredir la esfera jurídica de los gobernados, sin embargo y debido a que ciertos actos administrativos afectan los intereses jurídicos de los particulares, surge la necesidad de que haya un medio por el cual se regulen las actividades de las autoridades, este medio regulador es el recurso administrativo, por lo tanto estudiaremos someramente el recurso administrativo como medio de impugnación de los actos de autoridad en materia fiscal.

La administración pública siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen sus acciones, sin embargo, en ocasiones ésta no cumple con dichas normas, ya sea por la inexacta aplicación de la ley, o por su indebida interpretación o, incluso, por arbitrariedad, es por esto que ante esta realidad ha sido necesario crear medios idóneos de defensa que estén al alcance del particular afectado.

Así como los administrados tienen el deber de cumplir con sus obligaciones establecidas en la ley, las autoridades tienen la misma responsabilidad al emitir actos en función de sus actividades, formando de esta manera un vínculo de reciprocidad entre ambos. Esta situación no siempre se da, razón por la cual surge la figura del recurso administrativo como un medio de defensa en contra de actos que afectan la seguridad jurídica de los gobernados.

1.1 Concepto de Recurso

Con el objeto de comprender mejor el presente capítulo, comenzaremos instituyendo el concepto de recurso que nos da el Diccionario Jurídico de Derecho Procesal, de esta manera, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela establece que etimológicamente

recurso significa "volver al curso de un procedimiento";¹ la definición que se da en el citado Diccionario, va ligada a que la administración de justicia es una de las aspiraciones mayores de la humanidad, que se persigue regulando jurídicamente la conducta de relación entre los hombres; pero cuando ocurre la violación de las normas primarias, sustantivas o materiales, es menester acudir a los preceptos instrumentales, procesales, adjetivos o secundarios (cronológicamente) para que el derecho objetivo, cumpla con su misión imperativa de respeto al mandato legal. Es aquí donde y cuando aparece la función de los recursos. Supuesta la condición falible humana, el derecho ha creado estos instrumentos, llamados medios impugnativos y recursos, con la finalidad definida de procurar corregir los yerros de juzgamiento que se alegan cometidos en el proceso.

Asimismo, el notable jurista mexicano Fix-Zamudio indica que "recurso, es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante el juzgado o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objetivo de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada".²

Por otro lado, los maestros Alcalá-Zamora y Ricardo Levene, asientan que se pueden definir a los medios de impugnación, en su mayoría recursos, diciendo que "son actos procesales de las partes dirigidas a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos y un nuevo proveimiento acerca de la resolución judicial que el impugnador no estima ajustada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos".³

El autor Fairén Guillén propone que "recursos son actos procesales de la parte que se estima agraviada por un acto o resolución de autoridad, por la que accede al

¹ Cfr. en Diccionario Jurídico Harla, Derecho Procesal, Vol. 4, Colegio de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A.C., Editorial Harla, México, 1996, pág. 178.

² Fix-Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1988, pág. 443.

³ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto Levene, Ricardo, Derecho Procesal Penal, Editorial Guillermo Kraft L., Buenos Aires, pág. 279.

mismo o a otro superior, pidiendo que se revoque el o los actos gravosos, siguiendo el procedimiento previsto en las leyes."⁴

El Diccionario Jurídico Espasa señala que hay autores que opinan que el recurso es el medio para reclamar actos que no se apegaron a derecho. La autora Nicola Abbagnano, afirma que el recurso es "el medio por el cual se verifican los actos que no obran eficazmente."⁵

Derivado de lo anterior, ya teniendo la noción de lo que significa recurso, concluiremos que recurso significa la revisión de un acto propio de autoridad, en virtud de causar un agravio por no estar apegado a derecho ya sea en el fondo o en la forma, con la finalidad de resolver sobre la legalidad o ilegalidad del mismo.

1.2 Concepto de Recurso Administrativo

La administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad, sin embargo, en ocasiones no cumple con esos requisitos, ya sea por la inexacta aplicación de la ley, por su indebida interpretación, o, incluso por arbitrariedad. Ante esta realidad ha sido necesario crear medios idóneos de defensa que estén al alcance del sujeto afectado.

El maestro Andrés Serra Rojas aduce que el recurso administrativo es "una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto."⁶

⁴ Fairén Guillén, Victor, Doctrina General del Derecho Procesal. Hacia un teoría y ley procesal generales, Editorial Bosch, Barcelona, 1990, pág. 228.

⁵ Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía, Editorial Fondo de Cultura Económica, décimo tercera reimpresión, 1996, Turín, pág. 995.

En tanto que el jurista Briseño Sierra opina que "recurso administrativo es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido, es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares."⁷

Los autores Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas afirman que recurso administrativo "es el medio de impugnación a través del cual el particular que considere afectada su esfera jurídica por un acto de molestia, puede solicitar ante la propia autoridad que emitió el acto o de su superior jerárquico, la revisión de la resolución que le depare perjuicio."⁸

El maestro Narciso Sánchez Gómez aduce que "los recursos administrativos, representan la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de las determinaciones administrativas que lesionan sus derechos, y se hacen valer ante la propia autoridad administrativa responsable del acto o procedimiento indiscutible, para que se modifique, se reforme o se deje sin efecto en caso de afectar los intereses del recurrente."⁹

Por lo antes expuesto, por recurso administrativo debe entenderse el medio del cual disponen los gobernados para impugnar los actos y resoluciones emitidos por las autoridades administrativas que consideren ilegales. Es una primera instancia en la cual podrán acudir para atacar la ilegalidad de un acto administrativo, con el objeto de que dicho acto o resolución al ser revisado, sea reformado, corregido o se deje sin efectos.

1.3 Clasificación

⁶ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Decimasegunda edición, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 552.

⁷ Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, pág. 94.

⁸ Quintana Valtierra Jesús y Rojas Yáñez Jorge. Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, pág. 246.

⁹ Sánchez Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1999, pág. 544.

Existe una gran diversidad de clasificaciones con relación a los recursos administrativos, en el presente estudio abordaremos las siguientes:

El maestro Emilio Margáin Manautou clasifica a los recursos administrativos atendiendo a lo siguiente:

- 1) En atención a la autoridad ante quien se interpone.- Esto quiere decir que son los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, y aquellos de los que se conoce una comisión o dependencia especial.
- 2) Por razón de la persona que interpone el recurso administrativo.- Dentro de esta clasificación va enfocado al tipo de interés que tenga la persona que lo interpone, es decir, esta tenga un interés legítimo directo o bien un interés legítimo indirecto.
- 3) En cuanto al objeto que se persigue.- Se refiere a los recursos de revisión y de reconsideración.
- 4) En atención a la materia.- Es decir, los recursos contra resoluciones de derecho público o de derecho privado.
- 5) De conformidad con el ordenamiento que los establece.- Esta clasificación se refiere a aquellos que se promueven con base en una Ley o en un Reglamento.
- 6) Por razón de su naturaleza.- Es decir, recursos obligatorios y optativos.¹⁰

El autor Agustín A. Gordillo, nos da otro tipo de clasificación a los recursos, separándolos en tres conjuntos:

¹⁰ Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, octava edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1985, pág. 162.

- 1) Por su origen legal y expreso.- Menciona al recurso de reclamación administrativa previa.
- 2) Por su origen reglamentario.- Señalando que corresponde a los recursos revocatorios, jerárquicos y jerárquicos impropios.
- 3) Por su origen analógico e interpretativo.- Dentro de esta clasificación enumera a los recursos jerárquico no reglado, de reconsideración y de revisión, incluyendo en esta especie a las reclamaciones de queja y de denuncia.¹¹

En tanto que, el jurista Héctor Escola divide a los recursos administrativos como a continuación se citan:

- 1) Según su finalidad.- Los divide en recursos de juridicidad y de oportunidad.
- 2) Según su objeto.- Los divide en recursos de revocación, adecuación y de substitución.
- 3) Según su causa.- Los divide en recursos subjetivos y objetivos.
- 4) Según su clase.- Los divide en recursos ordinarios y especiales, extraordinarios y excepcionales.¹²

El autor Antonio Carrillo Flores reconoce la existencia de dos clases de recursos administrativos:

- "a) El recurso que se interpone ante la misma autoridad que ha decidido y que se le denomina el de oposición.

¹¹ Cfr. Margáin Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, octava edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1985, pág. 71.

b) El que se plantea ante la autoridad superior: el recurso jerárquico."¹³

Por lo anterior, concluimos que el recurso administrativo que se interpone ante la misma autoridad, es aquél que tal y como lo dice su nombre, se interpone ante el mismo Órgano Administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación, esto, con el objeto de que ella misma revise su actuación. Con relación al de reconsideración, es aquél que se deduce ante el superior jerárquico de la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento a fin de que después de su estudio, lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso.

1.4 Principios

Todo acto emitido por cualquier autoridad, debe respetar ciertos principios, los cuales desprenden el apego a la constitucionalidad del mismo. Ahora bien, los maestros Delgadillo Luis y Lucero Manuel, consideran los siguientes principios:

Principio de Legalidad Objetiva.- Este principio procura la protección de los intereses de los administrados, además del apego a la legalidad y justicia en el funcionamiento de la Administración.

Principio de Oficialidad.- Independientemente de que el procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo, consistente en la actuación de la Administración.

Principio de la Verdad Material.- Es decir, la autoridad deberá tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo pretendido por el particular, por lo que, para resolver lo que legalmente proceda deberá allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa.

¹² Ibidem.

Principio de Informalidad.- Este Principio refiere a que se deben establecer los mínimos requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en su caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que los corrija o complete los mismos.

Principio de Debido Proceso.- Este principio se encuentra consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales, mismo que ha sido interpretado como una garantía de los gobernados, interpretándose de la siguiente manera:

- 1) Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente,
- 2) Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, mismos que deberán ser analizados y valorados por la autoridad,
- 3) Que se le permita ofrecer y rendir pruebas,
- 4) Que se deje constancia por escrito de todas y cada una de las actuaciones,
- 5) Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo,
- 6) Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas,
Que se funde y motive la resolución.¹⁴

¹³ Ibidem

¹⁴ Delgadillo Gutierrez, Luis H. y Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa, México, 1991, pp. 185-186.

1.5 Naturaleza

A lo largo de la historia de los recursos administrativos se ha debatido mucho sobre la Naturaleza Jurídica de los mismos, al respecto, tenemos diversas opiniones, pues por un lado hay autores que afirman que es un derecho de instancia del particular agraviado y para otros es una prerrogativa de la autoridad.

El maestro Gonzalo Armienta Hernández considera que "a través del 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, sino más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía judicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal".¹⁵

En tanto que Hauriou, opina que los recursos administrativos "son una forma de que la administración pública se haga justicia por sí misma".¹⁶

El maestro Niceto Alcalá Zamora, cataloga al recurso administrativo "como una de las especies de autodefensa, por medio de la cual la administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su fin primordial".¹⁷

Continuando con este razonamiento el mismo autor expone que "el recurso administrativo como un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la Ley o en el Reglamento aplicables al caso controvertido (...) el

¹⁵ Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Ed. Porrúa, Tercera edición, México, 1996, pág. 59.

¹⁶ Cfr. Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.

¹⁷ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa, Imprenta Universitaria, México, 1947, pág. 48.

recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares".¹⁸

Al respecto, el maestro Rafael Bielsa, opina que:

1. Importa una autolimitación de sus atribuciones discrecionales.
2. Es una forma de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa.
3. Es una expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados.
4. Es una forma de centralización del control administrativo sobre los órganos descentralizados."¹⁹

En nuestra opinión los tratadistas citados están en lo cierto al clasificar al recurso administrativo entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho, considerando que el recurso administrativo es un derecho, es decir, la facultad de inconformarse, la cual se manifiesta a través de un acto inicial del administrado, que configura, conjuntamente con otros actos de la autoridad y, eventualmente de terceros, la figura procedimental denominada recurso.

1.6 Características

De conformidad con la opinión del maestro Armienta Hernández, los caracteres, del recurso administrativo son "notas esenciales", pudiendo destacar como nota primaria, que su finalidad es "controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho. Otra característica es que siempre habrá que interponerse ante un Órgano de la Administración Pública para su trámite y resolución, otra nota específica es que el objeto del recurso es el reaceramiento de actos de la Administración Pública; por último los recursos administrativos tienen como finalidad preservar la juridicidad de la actividad administrativa, esto quiere decir

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Bielsa Rafael, El Recurso Jerárquico, Quinta edición Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1996, págs. 26-27.

que además de ser instrumentos jurídicos de protección del administrado, se instauran para mantener la legalidad de los mismos".²⁰

Por otro lado, el jurista Gabino Fraga, no hace ninguna diferenciación en cuanto a los elementos del recurso administrativo, y señala que las características son las siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
4. Los requisitos de forma y elementos que deban incluirse en el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo."²¹

1.7 Elementos

En los recursos administrativos, existen dos clases de elementos:

A) Los esenciales.- Son aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo.

²⁰ Armienta Hernandez, op. cit, págs. 79-80.

²¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, vigésimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 1987, págs. 435-436.

B) Los secundarios.- Son elementos secundarios aquellos cuya ausencia no vician o no constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuya omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso.

Como elementos esenciales de validez del recurso administrativo, el maestro Emilio Margáin, señala dos:

- 1) "Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente; al ser nuestro sistema jurídico de legalidad, toda la actividad de la Administración Pública debe de estar regulada por normas jurídicas, y
- 2) El segundo, consistente en la existencia de una resolución administrativa".²²

La sola existencia de una resolución administrativa, expedida en contra de un particular, no implica que pueda impugnarse a través de un recurso administrativo, sino que ella debe reunir ciertas características para que, dándose, sea una resolución impugnable mediante el recurso administrativo. Las características que debe reunir dicha resolución, son las siguientes:

- Que sea definitiva, es decir, que no sea una resolución de trámite, deberá ser la decisión de carácter firme. Es decir, no admite revisión de oficio, cuando la autoridad no pueda por sí modificar su propia resolución. Por revisión de oficio se entiende que la resolución dictada en perjuicio de un particular deberá ser revisada, examinada, por el superior jerárquico o una comisión o dependencia especial.
- Cuando existiendo ese recurso, su interposición sea optativa.
- Que sea personal y concreta; es decir, que esté dirigida a una persona determinada y que la misma afecte su esfera jurídica y verse sobre una

²² Margáin Manautou, op. cit., pág. 49.

situación específica. No puede agotarse el recurso administrativo contra resoluciones de carácter general, abstracto e impersonales.

- Que cause agravio; se refiere a que lesione un interés legítimo directo o indirecto. El recurso administrativo no procede contra resoluciones impersonales, en virtud de que una resolución de este tipo no puede deparar perjuicios inmediatos o concretos sino hasta su aplicación, que es cuando con apoyo en ella se expide una resolución a cargo de determinado particular. Si la resolución impersonal, personal y abstracta causa con su sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procede en su contra el juicio de garantías.
- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta. En efecto, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la ley fundamental, todas las resoluciones de la autoridad administrativas deben constar por escrito.
- Que sea nueva, refiriéndose a que su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, a través de otra resolución definitiva de la autoridad administrativa y haya sido consentido expresa o tácitamente, o bien sea materia de algún medio de defensa.

Los elementos secundarios no resultan indispensables para la existencia de los recursos, ya que sólo son necesarios para su substanciación; siendo estos elementos necesarios para que el recurso administrativo cumpla con aquellos requisitos que dentro de un régimen de derecho, debe satisfacer la autoridad administrativa y, fundamentalmente, cuando se trata de revisar la legalidad de sus propios actos; al respecto, el maestro Emilio Margáin Manautou, especifica los siguientes elementos:

- 1) Término dentro del cual ha de hacerse valer.

- 2) Autoridad ante quien debe hacerse valer.
- 3) Periodo de admisión de pruebas.
- 4) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.
- 5) Momento en que empieza a correr el término.
- 6) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.²³

Es evidente que aún y con cada una de las muchas clasificaciones que existen con relación a los elementos de los recursos administrativos, todas responden fundamentalmente al objetivo de proteger esos derechos e intereses de la parte agraviada, es decir de asegurar la juridicidad de la acción administrativa.

1.8 Objeto

El maestro Narciso Sánchez Gómez, aduce que el objeto de los recursos administrativos es el de que éstos sean reconsiderados, arreglados, modificados u ordenen las resoluciones públicas que sean contrarias al régimen jurídico imperante para cada acto administrativo, por eso es indiscutible, su sentido protector de los derechos e intereses legítimos de los administrados, para darle certeza y seguridad jurídica en las relaciones de gobernantes y gobernados.²⁴

Asimismo, el maestro Emilio Margáin Manatou, afirma que dentro de la clasificación del recurso administrativo, se encuentra la referente al objeto que se persigue, explicando que éste se clasifica de la siguiente manera:

- a) Recurso de reconsideración; refiriéndose a este recurso a que se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, a considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen;

²³ Margáin Manatou, op. cit., pág. 61.

²⁴ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo Curso de Derechos Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998, págs. 401 y 402.

- b) Revocación, este recurso tiene por objeto que se deje sin efectos el acto impugnado;
- c) Revisión, es decir, someter la resolución a nuevo examen para que se corrija;
- d) Inconformidad, refiere a que no se está de acuerdo con el contenido del acto que se recurre.²⁵

De lo anterior, se desprende que el objeto del recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores, es un medio de defensa del administrado. De igual forma, el objeto fundamental del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad administrativa para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley.

Tenemos entonces que el objeto del recurso administrativo, no es solamente el control que puede ejercer el particular, sino que tiene principalmente además tres objetivos básicos, a saber: 1. Importa una autolimitación por parte de las atribuciones discrecionales de la autoridad, 2. es una expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados y 3. revisar el acto administrativo objeto del recurso.

1.9 Fundamento Constitucional del Recurso Administrativo

Es de explorado derecho, que la Supremacía de la Constitución presupone dos condiciones, que el poder constituyente es distinto a los poderes constituidos y que la Constitución es rígida y escrita. El Poder Constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; estos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y dotó de competencia. La rigidez proviene de que ningún poder constituido puede tocar la Constitución, esta rigidez encuentra su complemento en la forma

escrita, esto, por motivo de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente externe por escrito un documento único y solemne.

Todo acto que sea emitido por una autoridad deberá estar debidamente fundado y motivado, puesto que en su contenido se depositan las razones y fundamentos legales, siendo estos la base de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los mismos. Estos fundamentos se encuentran precisamente consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes primarias aplicables.

1.9.1 Artículo 14 Constitucional

Este precepto de nuestra Carta Magna señala lo siguiente:

*“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
Nadie podrá ser privado de la vida o de sus propiedades, posesiones o derechos,
sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el
que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las
leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

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

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o
a la interpretación jurídica de la ley y a falta de esta se fundará en los principios
generales del derecho.”*

El artículo 14 Constitucional, reviste una singular importancia dentro de nuestra estructura constitucional, ya que contiene cuatro de las más importantes garantías de seguridad jurídica, que a saber son: 1) la irretroactividad legal, 2) la de audiencia, 3)

²⁵ Margáin Manatou, op. cit., pág. 37.

la de legalidad en materia penal y 4) la de legalidad en el campo civil. Estas cuatro garantías son indispensables para dar firmeza y eficacia a los demás derechos fundamentales del individuo en la Constitución Política.

De esta manera, la *irretroactividad de la ley*; se refiere a la prohibición de dar efectos retroactivos a las leyes, se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución, y se traduce en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia.

Siguiendo con este criterio, el maestro José Ovalle Favela expone que: "La aplicación de la ley a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería retroactiva; en tanto que a hechos posteriores sería ultractiva. Cuando bajo la vigencia de una ley se realiza un hecho y se producen todas sus consecuencias jurídicas, la prohibición de dar efectos retroactivos a la ley se cumple aplicando exclusivamente la ley vigente."²⁶

El punto de partida es que una ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado, para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado." El principio general es que la aplicación de toda ley es inmediata, esto es, que se aplique en el presente pero que no puede ser aplicada al pasado.

En materia fiscal la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que "Nadie tiene el derecho adquirido de tributar en determinadas condiciones generales para siempre, sino que cada ejercicio fiscal se rige por las disposiciones vigentes en el año a que corresponda".²⁷ Igualmente, ha considerado que las condiciones fiscales tienen una naturaleza similar a las sanciones penales, por lo que las disposiciones que las regulen deben aplicarse en forma retroactiva cuando benefician al particular.

²⁶ Ovalle Favela, José. Garantías Constitucionales en el Proceso, Editorial Oxford, segunda edición, México, 2002, pág. 93.

²⁷ Cfr. Ovalle Favela José, Garantías Constitucionales en el Proceso, Editorial Oxford, segunda edición, México, 2002, pág. 99.

Por otro lado tenemos la *garantía de audiencia*, la cual es el derecho que el artículo 14 Constitucional otorga a toda persona para que, ante cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarle de sus derechos o posesiones, se le otorgue una oportunidad para defenderse en juicio, ante los Tribunales. "Esta garantía de audiencia se otorga frente a actos de autoridad, es decir, actos que sean unilaterales, imperativos y coercibles. Esta garantía es para que la ley se elabore y aplique en forma justa, razonable y con apego a los principios fundamentales del derecho privado y a la Constitución."²⁸

Asimismo, dentro de este numeral 14 Constitucional tenemos el principio a la *legalidad en el ámbito penal*, el cual parece estar referido a la legalidad de la pena supone necesariamente la legalidad del delito, como se resume en la máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Tanto el delito como la pena deberán estar establecidos en la ley expedida con anterioridad por el órgano legislativo competente, pero además para que se pueda imponer una pena se requiere que se haya seguido previamente un proceso ante un juzgador competente, en el que se hayan respetado las garantías que corresponden al inculgado: *nulla poena sine iudicium*.

Para cumplir con el principio de legalidad no basta con que en una ley se declare que un hecho es delictivo; se requiere que la ley describa con claridad y precisión el hecho o la conducta que considera delictivo.

Con relación a la *legalidad en el orden civil*, y con base en las ideas sugeridas por Rabasa (aunque sin seguirlo estrictamente), el último párrafo del artículo 14, recoge el contenido del artículo 20 del Código Civil de 1884; que disponía lo siguiente "Cuando no se pueda decidir una controversia judicial ni por el texto ni por el sentido natural o espíritu de la ley, deberá decidirse según los principios generales de derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso."²⁹

Los autores de la introducción de los principios generales del derecho no contribuyeron a esclarecer el concepto de éstos, tampoco la doctrina del derecho civil

²⁸ Op. Cit. Ovalle Favela José, pág. 101.

²⁹ Idem, pág. 129.

ni la del derecho constitucional mexicano rigurosos sobre este tema. Los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, los cuales, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosóficos jurídicos, de generalización, del tal manera, que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiera previsto el caso.

1.9.2 Artículo 16 Constitucional

El artículo 16 Constitucional, primer párrafo, señala que:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento."

(...)

Este precepto hace referencia al Principio de Auditoría. Dentro de la fundamentación el Órgano de autoridad deberá citar el precepto legal aplicable al caso concreto, de manera pormenorizada y exhaustiva; asimismo, por motivación son todos los hechos o circunstancias que motivan la emisión del acto administrativo, existiendo un nexo causal entre la conducta y el precepto aplicable.

Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece este precepto, en cuanto a la fundamentación y motivación de sus actos, deberá agotar los extremos que para el caso han determinado nuestros máximos Tribunales, al manifestarse en múltiples tesis jurisprudenciales, estableciendo que la fundamentación de los actos de autoridad, reviste en la obligatoriedad por parte de la autoridad de citar el o los preceptos legales que le sirvan de apoyo para ubicar el caso concreto, y al motivar sus actos, observar la expresión de los razonamientos

que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

El numeral en estudio, ha sido analizado por diversos juristas, coincidiendo en su mayoría con el argumento de que pocos artículos de nuestra Constitución parecen tan sencillos de comprender; y sin embargo, pocos necesitan de un estudio tan profundo para determinar su correcta interpretación y más aún su correcta aplicación.

Es menester señalar que la diversidad de los orígenes del artículo 16 Constitucional y sus modificaciones le dan un contenido poco homogéneo y dificultan su análisis general. Sin embargo, es posible afirmar que los derechos fundamentales que establece se encaminan a garantizar y asegurar la legalidad de los actos de autoridad, la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas.

1.9.3 Artículo 17 Constitucional

Continuando con el fundamento constitucional del recurso administrativo, el artículo 17 primer párrafo, Constitucional, señala que:

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."

En el artículo 17 de la Constitución se encuentra implícita la Garantía de Justicia, estableciendo que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos, es decir, dentro de los plazos y términos que señalen las leyes, asimismo, las resoluciones que emita el Órgano competente serán de manera pronta, completa e imparcial, salvo cuando un agravio lleve a la Nulidad lisa y llana, debiendo ser además gratuita. La expedites refiere al Órgano que administra justicia. De igual forma, el particular podrá solicitar a la autoridad en cualquier momento lo que necesite, y ésta se encuentra obligada a proporcionárselo.

La propia Suprema Corte ha sostenido que cualquier disposición que tienda a impedir que se administre justicia, de acuerdo con las prevenciones de la ley, importa una violación del artículo 17 constitucional. Por otro lado, este precepto consagra cinco garantías constitucionales que sirven de fundamento a la administración de justicia en México: a) la prohibición de la autotutela o de "hacerse justicia por propia mano", b) el derecho a la tutela jurisdiccional, c) la abolición de las costas judiciales, d) la independencia judicial, y e) la prohibición de prisión por deudas de carácter civil. Todas estas garantías se dirigen a asegurar las condiciones para que el Estado, a través de tribunales independientes e imparciales, imparta justicia conforme a derecho, por lo que podemos afirmar que forman parte esencial de la garantía de justicia consignada en la Constitución.

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

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

Existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución, excluidos de tal categoría están precisamente los llamados actos de la administración.

Es evidente que el acto administrativo participa en las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, el acto administrativo tiene características propias, que lo hacen diferente de otras especies de actos como son las civiles, penales, laborales o mercantiles.

2.1 Concepto

El Diccionario Jurídico Espasa nos da diversas definiciones de acto administrativo: "Es el acto jurídico unilateral de la Administración, diferente del Reglamento y consistente precisamente en una declaración".³⁰

Asimismo, apunta la definición del autor Zanobini: "Es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento, o de deseo realizado por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria".³¹

³⁰ Diccionario Jurídico Espasa, op. cit. pág. 22.

³¹ *Ibidem*

De la definición apuntada devinieron una serie de notas:

1. Se trata de una declaración de voluntad,
2. La declaración debe proceder de la Administración,
3. La declaración administrativa en que el acto consiste se presente como el ejercicio de una potestad administrativa,
4. La potestad administrativa ejercida en el acto ha de ser distinta de la potestad reglamentaria.

Por otro lado tenemos la definición del maestro Narciso Sánchez Gómez, quien opina que el acto administrativo "es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado."³²

En tanto que Miguel Acosta Romero conceptúa al acto administrativo como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."³³

El inmemorable maestro Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como "una manifestación de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea,

³² Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 321.

³³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979, págs. 299-300.

reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”³⁴

Antonio Royo Villanova lo define diciendo: “es un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos, a las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.”³⁵

Asimismo, Jorge Olivera Toro precisa que “se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista:

1. Objetivo, refiriéndose en este punto que lo estima como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa,
2. Subjetivo, manifestando en este punto que es todo acto emanado de un Órgano Administrativo; de ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario que la emana, y
3. Material, opina que corresponde la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho, es decir, el acto administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del poder público, siendo desde ese aspecto, no importa qué órgano emite el acto”.³⁶

En nuestra opinión, de las definiciones antes apuntadas se desprende lo siguiente: el acto administrativo es un acto jurídico, unilateral, de derecho público, declarado por una autoridad administrativa en ejercicio de sus atribuciones, la cual crea, modifica o transmite derechos y obligaciones.

³⁴ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1977, Tomo I, pág. 226.

³⁵ Cit. por Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., pág. 323.

³⁶ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1976, pág. 144.

2.2 Principios

El acto administrativo se encuentra regulado por una serie de principios jurídicos, que además de darle cohesión y sistematicidad, nos permiten entender el por qué y el para qué del mismo.

La Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, hace referencia en los siguientes Principios, los cuales, toma como sustento³⁷:

1.- Principio de Unidad.

Se prevé la existencia de un procedimiento uniforme o general que procura en la medida de lo posible, unificar los principios a los que se sujetarán los actos de la administración pública del Distrito Federal, con las excepciones necesarias en aquellas materias cuya naturaleza requiere de un procedimiento específico.

2.- Principio In Dubio Pro Actione.

Este principio refiere a favor del derecho de acción de los gobernados y de decisión sobre el fondo del acto administrativo, cuestión plantada en el procedimiento administrativo. Así, derivado de este principio se establecen normas que regulan entre otras cosas; la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la prevención al interesado para que subsane las faltas u omisiones en cuanto a los requisitos o los documentos necesarios para que la autoridad resuelva el asunto, etc.

3.- Principio de Certidumbre.

Asimismo, en contra de un acto de autoridad, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada, y de que la autoridad está obligada a desplegar la actividad necesaria para conducir el

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano, VENEGAS HUERTA, Francisco J. Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 417.

procedimiento, salvo el caso que fuera indispensable el impulso de los particulares para que el procedimiento continúe.

4.- Principios de Simplificación.

Bajo este principio se reducen y clarifican las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante las diversas dependencias y entidades de la administración pública local.

5.- Principio de Competencia.

Dentro de un régimen de Estado de Derecho conforme al principio de legalidad, significa que toda la autoridad al emitir cualquier acto deberá sustentar sus atribuciones en una ley.

6.- Principio de Legitimación.

Las normas de este Principio establecen quienes tienen el acceso administrativo por ostentar un interés legítimo ante el acto administrativo, estableciendo también la regulación relativa a la representación jurídica ante los órganos de administración.

7.- Principio de Audiencia.

A pesar de la carencia de solemnidad y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos y establecer en consecuencia, el debido proceso legal que ante la emisión de un acto de autoridad que cause molestia, garantice a los particulares la oportunidad de defensa.

8.- Principio de Agilidad.

Derivados de los principios procesales de expedites, celeridad y de economía procesal, se establecen términos cortos y precisos para la actuación de la autoridad administrativa.

9.- Principio de Precisión.

Se regulan en detalle los requisitos generales que deberán de observarse en la substanciación de todo procedimiento administrativo, de tal que en dicho procedimiento se garantice la seguridad jurídica de los gobernados.

10.- Principio de Legalidad.

Este principio exige que dentro de un acto administrativo, se cubran las formalidades esenciales contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se refieren a las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la administración pública.

11.- Principio de Transparencia.

Bajo este principio, se contemplan diversas normas jurídicas que tienen por objeto garantizar que todos y cada uno de los actos que emita la Administración Pública, se den de una manera clara y precisa para los interesados y, que no se deje al gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica.

12.- Principio de Imparcialidad.

Este principio reviste gran importancia, toda vez de que su propósito es que los servidores públicos al emitir un acto administrativo, ejerzan sus funciones de un modo imparcial, es decir, sin influencias afectivas o intereses personales puedan atentar contra el espíritu de la normatividad administrativa propiciando una aplicación selectiva y discrecional de la ley.

13.- Principio de la Afirmativa Ficta como efecto del Silencio Administrativo.

Principio por el cual ante la omisión de la autoridad de emitir su resolución de manera expresa, en los términos previstos por la Ley u Ordenamiento Legal aplicable, se entiende que se resuelve en sentido afirmativo la solicitud del particular. De manera

excepcional se establece la negativa ficta como efecto del silencio de las autoridades señalando los casos en que ésta operará.

14. Principio de Publicidad.

Ante la notificación de un acto administrativo, todos los interesados al inconformarse tendrán acceso de manera oportuna y eficaz a los expedientes respectivos, garantizándose con ello la publicidad de los actos de la Administración Pública; sin embargo, se prevé como límite a este principio, aquellos casos en que se trate de información relativa a la defensa y seguridad nacional, esté protegida dicha información por secreto industrial o comercial o por la legislación respectiva, y cuando el solicitante no sea el titular o causahabiente, siempre y cuando se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

15. Principio de Buena Fe.

Todo acto administrativo se regirá por el Principio de Buena Fe, entendiéndose por ello, que las manifestaciones, informes, declaraciones y en general la conducta asumida por los interesados, se encuentra apegada a la verdad en este sentido, las autoridades administrativas que intervengan en el procedimiento aplicarán las formas acorde a este principio y a las manifestaciones y declaraciones vertidas por los particulares, manteniendo en todo momento sus facultades de control y verificación.

16. Principio de Gratuidad.

Ante la inconformidad de un acto de autoridad, el procedimiento se verifica sin costo para los interesados, salvo en aquellos que por la expedición de licencias, permisos, o autorizaciones se deban cubrir los derechos que establece el Código o Ley aplicable.

17.- Principio de Oficiosidad o inquisitivo.

Consiste en que los órganos administrativos podrán emitir los actos administrativos y ordenar la práctica de los mismos cuando lo estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los mismos, es decir, es el impulso oficioso que

realiza la autoridad a fin de indagar, recabar y comprobar la veracidad de los hechos señalados, a través de un acto administrativo.

2.3 Elementos

Los elementos del acto administrativo nos proporcionan su conformación jurídica, técnico-práctica, su objeto, manifestación de voluntad, motivo, formalidad y finalidad.

Al respecto el maestro Narciso Sánchez Gómez, numera a los siguientes:

1. "Los sujetos.- se identifican de dos maneras: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El primero de ellos es el órgano de la administración pública que formula la declaración de voluntad, de conformidad con su competencia, y que lleva como finalidad atender las necesidades colectivas, esa competencia requiere siempre de un texto expreso en una ley o en un reglamento, su ejercicio es obligatorio, puede suceder, puede ser que se encuentre fragmentada entre diversos órganos según grado de jerarquía, no puede ser objeto de pactos, ni renunciarte a ella, y es constitutiva del órgano que la ejerce, y cuando ello sucede debe hacerse por escrito debidamente fundada y motivada para que sea válida y eficaz. En tanto que el sujeto pasivo, es el destinatario del acto administrativo, generalmente una persona física quien recibe los efectos del mismo, ya sea el beneficiario de una concesión, de una licencia, de un permiso, de una autorización, pero también pueden ser dos o mas personas o la colectividad.
2. El objeto.- es el contenido del acto, esto es, en lo que consiste la declaración de voluntad, de un órgano de la administración pública, también se le conoce como la substancia que crea el contenido del acto, es decir, se trata de lo querido, lo que se dispone, se ordena o se permite, el cual debe ser posible, lícito y determinable.
3. Manifestación de voluntad.- es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por

el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley.

4. El motivo.- es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma válido.
5. La formalidad.- se refiere a los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo, y ello se integra de un camino legal.
6. La finalidad.- se refiere al resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo."³⁸

Asimismo, tenemos la opinión del maestro Miguel Acosta Romero, quien destaca los siguientes elementos:

- I. "El sujeto.- siempre es un Órgano de la Administración Pública. Pudiéndose decir que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o mas sujetos: a) el sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, y b) los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal; agregando que el Órgano de la Administración que crea el acto administrativo debe tener competencia para ello, pues ésta es constitutiva de su propia estructura y funcionamiento.
- II. La manifestación externa de voluntad, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esta actuando como tal, debe tener una

³⁸ Op. Cit., Sánchez Gómez, pág. 326-327.

exteriorización que puede ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad; igualmente manifiesta que debe reunir los siguientes requisitos; debe ser espontánea y libre, está dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada de error, dolo, violencia, debe expresarse en los términos previstos en la ley.

- III. El objeto, dentro del cual detalla que puede dividirse en: 1) objeto directo o inmediato, el cual es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia; y 2) objeto indirecto o mediato, el cual será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.
- IV. Forma, en este punto hace referencia a que constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.³⁹

El tratadista Andrés Serra Rojas aduce que "la doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales. Explica que 1.- los elementos subjetivos son el sujeto u órgano de la administración competente para producir el acto, indica que el acto administrativo es un acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia y en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. Comprende, por consiguiente a la administración pública los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano. 2.- Señala como elementos objetivos: a) el objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación, y b) el motivo que es el antecedente que precede al acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a

³⁹ Acosta Romero, op. cit., pág. 303-307.

realizar el acto, c) el fin es el propósito de interés público contenido en la ley, y d) de acuerdo con un sector importante en la doctrina, opina que la teoría de la causa no tiene razón de ser en el derecho administrativo. Finalmente indica como tercer elemento: 3.- los elementos formales o expresión externa del acto, que se integra con la declaración y la notificación."⁴⁰

De lo antes expuesto podemos desglosar que con relación a la formalidad entendemos el conjunto de trámites legales que reconocen el acto administrativo definitivo, incluyendo además los requisitos que han de observarse para la emisión del acto administrativo. Con relación al objeto éste debe ser posible físicamente y jurídicamente; debe además ser lícito, y el órgano de la administración que lo emita deberá hacerlo dentro de las facultades que le son conferidas.

Por lo tanto, los actos administrativos no surgen por acuerdo de voluntades, antes bien, y a pesar de que en muchos casos se requiere la solicitud del interesado, es voluntad única del órgano de la emisión del acto y no la solicitud del administrado quien da origen al mismo, por lo que los actos administrativos son unilaterales, pues su emisión depende de la propia autoridad, existen actos administrativos que con la sola solicitud del particular pueden emitirse, pero éstos siguen siendo unilaterales, pues la autoridad podrá en todo momento no emitir la resolución o bien emitirla en uno u otro sentido. Derivado de todo lo anterior desprendemos que los actos administrativos son unilaterales, coercibles e imperativos y desde luego provienen de un Órgano emisor.

2.3.1 Constar por escrito

En el capítulo que antecede se estudiaron las garantías constitucionales, observándose que el artículo 16 primer párrafo, de nuestra Constitución, se señala el

⁴⁰ Op. Cit., Serra Rojas, Andrés, pág. 244-252.

fundamento del mandamiento escrito emitido por autoridad competente en el cual se deberá fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

Los Órganos de la Administración recurren sistemáticamente a lo escrito para resolver la menor dificultad, para poner en marcha un proyecto de reforma, para entrar en comunicación con otro servidor público, para exponer sus intenciones, etc., esto se hace con la intención de que dicho documento pueda circular de una oficina a otra para mantener informadas a todas aquellas autoridades de todo aquello que les compete observancia. En el Derecho Público, la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que define su naturaleza y precisa sus límites.

Al respecto, el maestro Emilio Margáin Manautou, afirma que "la sola existencia de una resolución administrativa expedida en contra de un particular, no implica que pueda impugnarse en un recurso administrativo, sino que ella debe reunir ciertas características para que, dándose, sea una resolución impugnable mediante el recurso administrativo. Las características que debe reunir dicha resolución, son:

1. Que sea definitiva,
2. Que sea personal y concreta,
3. Que cause agravio,
4. Que conste por escrito, y
5. Que sea nueva."⁴¹

Derivado de lo antes señalado, se desprende que la autoridad que emite un acto administrativo, siempre deberá constar por escrito, esto quiere decir que el Órgano de autoridad lo formulará de manera escrita, en el cual se sustente lo expresado por este órgano emisor; es decir, consistirá en un texto, en el cual se expresarán los motivos y/o circunstancias por las cuales se le dirige ese acto de autoridad al particular, debiendo contener además, la cita de artículos y leyes que irán correlacionados con el objeto del acto administrativo.

⁴¹ Op. Cit., Margáin Manautou, pág. 58.

Por lo tanto, el motivo por el cual el acto de autoridad deberá constar por escrito, es para no dejar en estado de indefensión al particular, el cual al sentirse agraviado por ése acto, y dependiendo de la naturaleza del mismo, podrá impugnarlo ante las instancias correspondientes y presentar físicamente dicho documento a la autoridad fiscal, para que ésta a su vez estudie y analice la legalidad o ilegalidad del mismo.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado lo siguiente:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Época: Octava Época

Localización

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : XIV-Noviembre

Tesis: I. 4o. P. 56 P

Página: 450

Rubro

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE. La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época

Localización

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : XIII-Febrero

Tesis:
Página: 357
Rubro

MOTIVACION, CONCEPTO DE. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto del acto autoritario conforme al cual quien lo emite llega a la conclusión de que el caso concreto se ajusta a las prevenciones legales que le sirven de fundamento. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 926/93. Gigante, S.A. de C.V. y coags. 23 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época

Localización

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : XII-Octubre

Tesis:

Página: 449

Rubro

MOTIVACION, CONCEPTO DE. No es la extensión de las consideraciones del acto reclamado lo importante para desprender si se satisface o no el requisito de motivación, sino los razonamientos inherentes a las circunstancias de hecho, contenidas en su texto, formuladas por la autoridad para establecer la adecuación del caso a la hipótesis legal. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 313/93. Juan Bernal Reyes. 15 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváz Bárker. Secretario: Alejandro García Gómez.

2.3.2 Autoridad Emisora

"La palabra autoridad proviene del latín *autoritas-atis*: prestigio, garantía, ascendencia, potestad; de *autor*: hacedor, autor, creador; conducir; que significa dentro del lenguaje ordinario: estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno, prerrogativa, potestad, facultad."⁴²

Ahora bien, autoridad emisora es aquella quien se encuentra investida de facultades o funciones para emitir actos que afectan obligaciones y/o derechos a sus gobernados. Por lo tanto son los individuos u órganos que participan en el poder público, los cuales gozan de capacidad y potestad para la emisión de diversos actos, pudiéndosele nombrar también a la autoridad emisora detentadora legítima del poder.

Ciertamente, la facultad que tiene la autoridad emisora se refiere a una conducta que puede derivar en una acción o en una omisión, como en el caso del derecho subjetivo, la diferencia estriba en que en el caso de esta facultad, no se trata sólo de realizar hechos lícitos jurídicamente permitidos, sino de producir actos jurídicos válidos; de esta manera el concepto jurídico de autoridad emisora indica que ésta se encuentra facultada jurídicamente para realizar un acto válido, tiene el poder o la habilidad para realizar una cosa, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

Asimismo, esta autoridad únicamente podrá actuar, dentro del marco legal permitido para ello, cumplimentando en todo momento los requisitos de fundamentación y motivación a los que se encuentra constitucionalmente obligada, estableciéndose así el principio que obedece a que a la autoridad lo que no le esté permitido, le está prohibido.

⁴² Op. Cit., Diccionario Jurídico, Desarrollo Jurídico Profesional 2000.

2.3.3 Fundamentación y Motivación

Comenzaremos explicando el significado de cada uno de estos vocablos:

Fundamento Jurídico: Es la base sobre la que estriba el Derecho, la razón principal y motivo último en que asienta, afianza y asegura el mundo jurídico social.

Luego entonces, el fundar un precepto al margen de la razón, no especialmente la legal, estriba en dar y especificar los lineamientos que sirven como parámetro para dar la fuerza a una premisa, idea o llamado, siendo éste fundar, primaria necesidad de toda formación, de todo fin, de toda institución o raíz⁴³.

Para el Maestro Ignacio Burgoa, fundamentación legal "consiste en que los actos de autoridad que originen molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que está prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Es, más conforme también lo ha establecido nuestro máximo tribunal, las autoridades deben gozar de facultades expresas para actuar, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa.⁴⁴

El deber de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes exigencias:

⁴³ www.MUNDO JURIDICO.com.mx "EDICIÓN ESPECIAL", Noviembre de 2000, Certeza jurídica: Tutela Legal Fiscal, 15 de febrero de 2003, 9:22 a.m.

⁴⁴ Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo, vigésima sexta edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 173.

1. En que el Órgano del Estado del que tal acto provenga, éste investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

La fundamentación legal es la subgarantía que debe concurrir con la de motivación legal, esto para integrar la garantía de legalidad instituida en el precepto invocado. Además, tratándose de leyes, la fundamentación debe considerarse de "superlegalidad" o sea, de carácter Constitucional, en el sentido de que todo ordenamiento normativo secundario que prevea actos de molestia en perjuicio de los gobernados debe basarse en la Constitución o no contrariarla.

Asimismo tenemos la siguiente voz, que expresa:

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: IX.1o.18 K

Página: 440

FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. El artículo 16 de la Constitución General del país, señala que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y por su parte, la jurisprudencia número 260 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, establece que por fundamentación, debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se

invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 248/96. Patricia Maricela Córdova Sánchez. 17 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo.

Ahora bien, por la otra mitad, tenemos lo siguiente:

Motivo: Entiéndase por tal la causa, razón o fundamento de un acto. El motivo será jurídico cuando se refiera a actos de esa índole. La determinación de los motivos es, pues, necesaria para la interpretación de obligaciones y derechos.⁴⁵

Por lo anterior, la motivación, expresa cual es la circunstancia vinculada al fundamento, que deviene en una apreciación, ya sea legal o no legal, es, a saber, que relación guarda la forma o preestructura de algún acto, racionalizado por fuerza, que como consecuencia de la vinculación que se da de éste y el fin, se cumplimenta por y en el sentido de la acción.

El Maestro Ignacio Burgoa, opina que motivación legal "es una garantía de seguridad jurídica instituida en el artículo 16 constitucional y concurre con la de fundamentación legal para integrar la garantía de legalidad a que tal precepto se refiere. La motivación implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos

⁴⁵ Op. Cit. www.MUNDO JURIDICO.com.mx "EDICIÓN ESPECIAL".

respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por ley.⁴⁶

Toda facultad que la ley atribuye a una autoridad para desempeñar determinado acto frente al gobernado, tiene límites necesarios que se establecen en la propia norma jurídica y que son demarcativos de la extensión del supuesto abstracto comprendido en ésta. Pues bien, si tal supuesto no corresponde al caso concreto, o sea, si éste no encaja dentro de aquel, el acto de autoridad respectivo violaría la exigencia de la motivación legal, por más que estuviese previsto en una norma, es decir, aunque esté legalmente fundado.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la fundamentación legal, integra la de legalidad.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estaren condiciones de producir su defensa.

Tenemos entonces la siguiente voz, que expresa:

Novena Epoca

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

⁴⁶ Op. Cit. Burgoa Orihuela Ignacio, pág. 178.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: XX.102 K

Página: 501

MOTIVACION. TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE SATISFACER EL REQUISITO CONTENIDO EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional debe existir en todo acto de autoridad (orden de aprehensión, auto de formal prisión, sentencia, etc.), en razón de que debe justificarse la aplicación de las normas jurídicas respectivas precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que la parte afectada con el acto de molestia pueda conocerlo y estar en condiciones de producir o preparar su defensa.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 16/96. Jorge Antonio Vicente Jiménez. 11 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Noé Gutiérrez Díaz.

2.3.4 Firma Autógrafa

Firma.- "Del latín firmare, afirmar da fuerza. En la práctica no es mas que el conjunto de signos manuscritos por una persona que sabe leer y escribir, con los cuales habitualmente caracteriza y cuyo contenido aprueba".⁴⁷

Asimismo, Mantilla Molina, opina que es muy habitual la práctica de firmas ilegibles, y su validez es muy discutida en el procedimiento civil. En el caso que nos ocupa, es necesario que los actos emitidos por autoridad que afecten los derechos de los gobernados es esencial que vayan firmados.

Existen muchas opiniones encontradas con relación a que la firma sea plasmada de puño y letra o que si la firma sea facsímil, ya que hay autores que opinan que un acto que se notifica a un particular y no contiene la firma autógrafa, pero si una reproducción de su original, no se causa perjuicio al particular.

⁴⁷ Mantilla Molina, Roberto, Derecho Mercantil, cuarta edición, México, 1969, pág. 227.

Al respecto, citamos la siguiente Jurisprudencia que indica:

FIRMA AUTOGRAFA.- ES UN REQUISITO DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO CUYA AUSENCIA GENERA LA NULIDAD LISA Y LLANA.- Conforme al artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, uno de los requisitos de los actos administrativos que deban notificarse es que ostenten la firma del funcionario competente, por lo que es dable concluir que la firma autógrafa constituye un requisito de validez del propio acto de autoridad y que la falta de la misma implica que legalmente se está en presencia de un acto que carece de autenticidad, ya que si no se tiene certeza de la autenticidad de la firma por no ser ésta autógrafa, el acto no puede surtir efecto legal alguno, razonamiento que nos lleva a concluir que su nulidad no puede ser para efectos, sino que debe ser lisa y llana con base en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 238 en relación con la fracción II del artículo 239 del ordenamiento arriba citado.

Novena Epoca

Instancia: NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XIII, Enero de 2001

Tesis: I.9º.A.10A

Página: 1724

FIRMA FACSIMILAR, DEBE DECLARARSE LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL DOCUMENTO QUE CONTENGA LA. La falta de firma autógrafa por parte del funcionario emisor del oficio donde se determina un crédito fiscal al contribuyente, da lugar a declarar la nulidad lisa y llana en términos de lo que disponen los artículos 238, fracción IV, y 239 fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que al carecer de firma estampada de puño y letra de la autoridad que requiere el pago, es claro que se violenta lo dispuesto por el artículo 38 del mismo código tributario, en relación con el numeral 16 de la Constitución Federal, pues es un acto de molestia que o cumple con los requisitos establecidos en dicho numeral.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1709/2000. Administrador Local Jurídico de Ingresos del Sur del Distrito Federal y otras. 5 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Carreón. Secretaria: Irene Nuñez Ortega.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo III, Materia Administrativa, página 297, tesis 283, de rubro: "FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES."

Novena Época

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: VI.A.46A

Página: 1071

FIRMA FACSIMILAR. EL DOCUMENTO EN QUE SE CONTIENE CARECE DE VALIDEZ. De la definición proporcionada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, del vocablo firma, consiste en: "El nombre y apellido o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena para darle autenticidad o para obligarle a lo que en él se dice.", se concluye que el documento en que aparece una firma facsimilar carece de validez, habida cuenta de que ésta consiste en una imitación o reproducción de la firma autógrafa, por lo que en esa hipótesis no es posible atribuir la autoría de tal documento a la persona cuya firma en facsímil fue estampada, pues es evidente que el sello en que se contiene pudo asentarse sin su consentimiento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 35/97. Efrén Hernández Romero. 15 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Alfonso Gazca Cossío.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Segunda parte-1, página 301, tesis de rubro: "FACSIMIL DE LA FIRMA O RÚBRICA, EN LA PRUEBA DOCUMENTAL, VALOR DE ÉSTA."

Novena Época

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: II, Noviembre de 1995

Tesis: XX.53K

Página: 527

DOCUMENTO PÚBLICO, ES IMPRESCINDIBLE QUE ESTE CON FIRMA AUTÓGRAFA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EJERCICIO PARA QUE SEA AUTÉNTICO EL. En un documento público es imprescindible el uso de la firma autógrafa para que ésta sea atribuible con certeza a su signatario, en los términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, es decir, el documento en comento, debe ser expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad "se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas y otros signos exteriores, que en su caso prevengan las leyes". Por tanto, carecen de autenticidad los documentos autorizados con una firma o rúbrica con facsímil del funcionario público en ejercicio.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 414/95. Adolfo Martínez Salinas. 12 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Séptima Época

Localización

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : 84 Sexta Parte

Tesis:

Página: 83

Rubro

FIRMA. MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. El artículo 16 constitucional señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. De ese lenguaje se desprende que el mandamiento escrito debe estar firmado por esa autoridad competente, porque desde el punto de vista legal es la firma lo que da autenticidad a los escritos (o la huella digital, con testigos, cuando ello procede). Es decir, un mandamiento escrito sin firma no puede decirse

procedente de la autoridad competente, ni de ninguna otra. Y así como no podría darse curso a una demanda de amparo carente de firma, de la misma manera no puede darse validez alguna a un oficio o resolución sin firma, aunque según su texto se diga proveniente de alguna autoridad. Por otra parte, para notificar un crédito fiscal al presunto deudor del mismo, es menester que el notificador le dé a conocer el mandamiento escrito y, por ende, firmado, de la autoridad que tuvo competencia para fincarle el crédito, pues sería incorrecto pensar que la firma del notificador pudiera suplir la firma de la autoridad competente de quien debió emanar el fincamiento del crédito, ya que esto violaría el artículo constitucional a comento, al no ser el notificador autoridad competente para fincar créditos, sino sólo para notificarlos. Este Tribunal no ignora que puede ser cómodo para algún organismo fiscal girar notificaciones y liquidaciones sin necesidad de motivarlas, fundarlas, ni firmarlas, pero también estima que un concepto de comodidad o eficiencia así concebido de ninguna manera es fundamento legal bastante para derogar una garantía constitucional, de lo que surgiría, sin duda alguna, un mal social mayor. Pues es claro que las garantías constitucionales no pueden ni deben subordinarse al criterio de eficiencia de empleados o funcionarios administrativos. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Epoca: Volumen 76, Sexta Parte, pág. 37. Amparo directo 141/75. Tecnoplásticos, S. A. 29 de abril de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Volumen 80, Sexta Parte, pág. 36. Amparo en revisión 267/75. Creaciones Risita, S. A. 5 de agosto de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Volumen 81, Sexta Parte, pág. 38. Amparo en revisión 451/75. Cía. Hulera "El Faro", S. A. 3 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente. Volumen 81, Sexta Parte, pág. 38. Amparo en revisión 427/75. Cía. Hulera "El Faro", S. A. 3 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente. Volumen 81, Sexta Parte, pág. 38. Amparo en revisión 407/75. Distribuidora Izcalli, S. de R. L. 10 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos. La publicación no menciona ponente

Por lo anterior, concluimos que los actos administrativos deberán ir firmados asentándolo de puño y letra de su autor, es decir del funcionario público que emite el acto; careciendo de validez; por lo tanto, el documento en el que aparece una firma

facsímil, la firma autógrafa se asienta con el objeto de que el acto administrativo tenga la presunción de validez, logrando mayor certeza jurídica y con ello la legitimación del mismo.

2.4 LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN

La emisión del acto administrativo debe observar los requisitos formales que le permitan ser identificado o identificable, es decir, que entre otras cuestiones, tanto el particular como la autoridad emisora, se encuentren en aptitud de determinar, en su caso, la competencia de la autoridad y los plazos para su eventual impugnación.

2.5 REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Hay autores que no consideran que el motivo y el fin sean elementos o parte integrantes del acto administrativo; asimismo, afirman que éstos se tratan de requisitos, sino que se tratan de circunstancia o modalidades que afectan, bien a algunos de los elementos del acto administrativo, o a este en su integridad; aducen que el motivo puede ser previo o con comitente a la voluntad, al objeto y al acto mismo; la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

De acuerdo con lo expuesto, estudiaremos el motivo y la finalidad, no como elementos del acto administrativo, sino como requisitos del mismo, desde luego, el orden jurídico mexicano, no reconoce estos conceptos como elementos del acto administrativo, sin embargo, algunas veces los regula como requisitos, otras como circunstancias y en ocasiones como modalidades.

De acuerdo con lo anterior, estudiaremos al Motivo, entendiéndolo como "el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se

refiere al acto, "es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente."⁴⁸

La motivación volitiva será la apreciación de esos requisitos y, además, de la conveniencia que para el interés público representa su realización para la voluntad del Titular del Órgano que emite el acto.

Los motivos subjetivos de los individuos en tanto no sean ilícitos ni contrarios al orden público justifican suficientemente al acto, por lo contrario, en el Derecho Administrativo no existe el principio de la autonomía de la voluntad.

Con relación a la Finalidad tenemos que fin es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. "La Finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime por los autores en el sentido de que debe perseguir el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Es conveniente precisar que la Finalidad no coincide con lo que hemos estimado como objeto mediato del acto, pues esto último es el cumplimiento de una potestad que en sí, es distinta a la finalidad perseguida por ello."⁴⁹

La persecución, por parte del titular del Órgano Administrativo, de finalidades distintas o personales ha dado lugar a la elaboración de una teoría que se llama a esa falta de coincidencia en la finalidad del acto "desviación de poder", siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los Tribunales Administrativos.

Al respecto, el artículo 6 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala que se considerarán válidos los Actos Administrativos que reúnan los siguientes elementos:

⁴⁸ Op. Cit. ACOSTA ROMERO y otros, Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas, pág. 29.

⁴⁹ Ibidem.

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de Órganos Colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Esta fracción reconoce la competencia, que desde luego es un elemento y no un requisito, también hace referencia al sujeto activo del acto administrativo.

II.- Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo o mala fe y/o violencia;

El precepto transcrito, evoca que el acto de autoridad debe estar exento de vicios de la voluntad, ya que para el caso contrario, estaríamos frente a un acto inválido.

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

El acto administrativo invariablemente debe contar con un objeto, el cual de igual forma debe ser física y jurídicamente determinable.

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

Consideramos que el acto administrativo, debe considerar una finalidad o propósito que legitime su realización, ya que precisamente esa es su teología.

V. Constar por escrito, salvo en el caso de la afirmativa ficta o negativa ficta;

Este requisito establece la preconstitución del acto de autoridad, siendo precisamente una de las excepciones el objeto de estudio del presente trabajo, lo cual será analizado en el capítulo respectivo.

- VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa del servidor público correspondiente;*

Nos encontramos frente a un importante requisito de forma, en virtud de que a través de su firma, el servidor público manifiesta su voluntad para emitir el acto conforme a sus facultades.

- VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;*

A través de la certificación de la afirmativa ficta, el particular obtiene la certidumbre necesaria para la configuración de esta figura jurídica y para estar en posición de comprobar que la autoridad ha accedido a su petición, lo cual de igual manera será estudiado en el capítulo correspondiente.

- VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el principio acto administrativo;*

Este precepto hace referencia a que todos los actos que sean emitidos por una autoridad deberán contener los requisitos constitucionales consagrados en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Fundamental.

- IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos legales aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y*

El presente numeral señala la supletoriedad que para el caso de que la Ley específica no contenga disposición referente a las formalidades del procedimiento, será la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

La congruencia es uno de los principios fundamentales que debe respetar toda resolución que ponga fin a un procedimiento o que resuelva el fondo de una petición, debiéndose observar la lógica jurídica entre lo solicitado y lo resuelto.

CAPITULO III

DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

El Código Financiero del Distrito Federal, entró en vigor el 1° de enero de 1995, su propósito jurídico fue el dotar de un instrumento homogéneo, sistemático y propio que regulara, en forma integral, la actividad financiera del Distrito Federal.⁵⁰

Asimismo, se estableció adecuado considerar que las resoluciones de carácter individual, favorables a los particulares sólo pudieran ser modificadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en tanto que ello solo representaba dotar a los actos administrativos de un carácter estable e inmodificable en sede administrativa, logrando con ello que los contribuyentes tuvieran la seguridad jurídica de que el acto de la autoridad que les fuera favorable no pudiera ser modificado a juicio de la autoridad.

A partir del surgimiento del Código Financiero del Distrito Federal, el sistema financiero jurídico en el Distrito Federal tuvo importantes cambios brindando mayor seguridad jurídica a los contribuyentes permitiendo a las autoridades fiscales cumplir de manera más eficiente con sus funciones, estableciendo normas sistemáticas, ágiles y exhaustivas.

Se reservó un capítulo a los Recursos Administrativos, los cuales seguían siendo los mismos que preveía la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, los cuales a su vez eran los mismos que preveía el Código Fiscal de la Federación, Ordenamiento supletorio a la Ley Hacendaria antes citada: el de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de oposición de tercero. Ahora bien, por Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de abril de 1995, se adicionó un antepenúltimo párrafo para quedar como sigue:

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 1994, Año I, número 11, pág. 8.

“Será optativo para los afectados interponer el recurso de revocación previsto en este artículo o impugnar los actos administrativos mencionados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La resolución que se dicte en dichos recursos será también impugnada ante dicho Tribunal.”

A partir del 1° de enero del 2001, estos tres recursos administrativos fueron fusionados siguiendo la línea del Código Fiscal de la Federación, que en 1995 integró los tres recursos para convertirlos en uno solo: el de Revocación. Esta fusión en el Código Financiero en cita, se realizó con la finalidad de que la actividad financiera del Distrito Federal contara con un mecanismo de impartición de justicia dotado de agilidad, el cual no implicara la división en los recursos administrativos, sino que únicamente se interpone el Recurso de Revocación y la autoridad al entrar al fondo del estudio de cada uno de ellos, se avoca al objeto de cada uno, es decir, si es de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, oposición de tercero o revocación, siendo de esta manera un recurso homogéneo, sistemático e integral.

3.1 Procedencia

El Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 690, establece lo siguiente:

“Contra los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo emitidos con base en las disposiciones de este Código, será optativo para los afectados interponer el recurso de revocación o promover juicio ante el Tribunal de lo Contencioso. La resolución que se dicte en dicho recurso será también impugnada ante el Tribunal Contencioso.”

(...)

Esto quiere decir que ante los actos o resoluciones definitivos previstos por el Código Financiero del Distrito Federal, el interesado tiene el derecho de interponer recurso de revocación, asimismo, aún y cuando el particular afectado no haya agotado este recurso, podrá directamente acudir ante el Tribunal Contencioso para promover juicio de nulidad.

El recurso de revocación deberá ser interpuesto contra un acto o disposición susceptible de impugnación; dichos presupuestos de procedibilidad se encuentran establecidos en el artículo 694, del Código Financiero del Distrito Federal; en otro caso se darían un efecto que impediría examinar la cuestión que el recurso plantea.

El artículo 694, del Código Financiero del Distrito Federal, prevé lo siguiente:

"El recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales a que se refiere el artículo 20 de este Código que:

- a) Determinen contribuciones o sus accesorios;*
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley;*
- c) Determinen responsabilidades resarcitorias;*
- d) Impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento, y*
- e) Causen agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 62, 75, 128 y 133 de este Código, y*

La fracción antes citada señala los supuestos de procedibilidad para la interposición del recurso de revocación previsto en el Código Financiero del Distrito Federal. Entendiendo por determinación a la imposición de una contribución o accesorio, de carácter definitiva, gravada en una cantidad líquida y cierta; el recurso de revocación también procede ante la negativa de respuesta de la autoridad fiscal para efectos de devolución de cantidades que proceden conforme a la ley, asimismo, ante la determinación de una responsabilidad resarcitoria, entendiendo como tal a la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero; del mismo modo, ante la imposición de multas por infracción; o simplemente de cualquier manera causen un agravio al particular y se sienta afectado en sus derechos o intereses, se podrá interponer el medio de defensa consistente el recurso de revocación.

II. Los actos de autoridades fiscales que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales cuando se aleguen que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina recaudadora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 59 de este Código;

b) Se dicten en el Procedimiento Administrativo de Ejecución, cuando se alegue que éste no sea ha ajustado a ala Ley. En este caso, la oposición no podrá hacerse valer sino en contra de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos cuya materia sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables.

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

De ser por la oposición a que se refiere esta fracción no podrá discutirse la validez del acto en el que se haya determinado crédito fiscal. Tampoco en este recurso se podrá discutir la validez de la notificación realizada por las autoridades federales o locales diferentes a las fiscales, respecto de la resolución que determine créditos fiscales, y que conforme con el Acuerdo de Coordinación Fiscal o con este Ordenamiento, corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal su cobro;

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 632 de este Código;

d) Afecte el interés de quien afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales;

Para los efectos del párrafo anterior, se considera que tienen preferencia, los créditos relativos al pago de las indemnizaciones carácter laboral, así como los que deriven de juicios en materia de alimentos, siempre que al respecto se haya dictado resolución firme.

En el caso previsto en el inciso d) de la fracción II de este artículo, el recurso podrá hacerse valer en cualquier tiempo hasta antes de que se haya aplicado el importe del remate para cubrir el crédito fiscal.

e) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 646 de este Código.

Derivado de lo establecido en la fracción II, del precepto en cita se establece que el recurso de revocación también procede en contra de actos de autoridades fiscales que exijan el pago de créditos fiscales cuando se alegue que éstos se han extinguido, refiriéndose esta fracción a la extinción a través de su pago, o incluso a las figuras de la prescripción y la caducidad, o que su monto real es inferior al exigido, detallando en este rubro a que el cobro en exceso fuere imputable a la oficina recaudadora; procede también contra actos que se refieran a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización por la devolución de un cheque, asimismo por los actos de autoridades realizados dentro del procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha llevado a cabo conforme a lo establecido por la ley; en este caso, el recurso de revocación no podrá hacerse valer sino en contra de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, asimismo, cuando el acto afecte el interés jurídico de tercero, o afecte el interés de quien afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales.

Asimismo, dicho precepto legal hace referencia a la imposibilidad de discutir la validez de la notificación del acto que se haya realizado por autoridades diferentes a las fiscales; de igual forma el recurso de revocación se podrá hacer valer contra actos de autoridades fiscales que afecten el interés jurídico de terceros cuando se opusiere un tercero fundándose en el dominio de ellos, en este caso deberá demostrar como prueba documental la propiedad, así también podrá oponerse el cónyuge que tenga la titularidad de los bienes que se pretendan embargar.

Procederá igualmente el recurso de revocación cuando se alegue que existen créditos preferentes a los fiscales, en este caso, deberá existir una resolución de carácter firme.

En el supuesto de que el particular o promovente no interponga su recurso de revocación con base en los supuestos señalados, la autoridad fiscal considerará improcedente el recurso hecho valer, y en consecuencia decretará el sobreseimiento, al actualizarse la causal de improcedencia establecida por el artículo 692 fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal, lo que se impone, conforme al artículo 693 fracción II, de la legislación en cita.

3.2 Impugnación de Notificaciones

Una de las principales reformas para el año 2004 tratándose del Código Financiero multicitado, es el artículo 695, ya que trata de especial manera el derecho que tienen los gobernados para impugnar las notificaciones. De esta manera el citado precepto establece a la letra:

Artículo 695.- Cuando se alegue que un acto o resolución administrativa definitiva no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de actos recurribles conforme al artículo 694, previamente se estará a lo siguiente:

I. Si el recurrente afirma conocer el acto o resolución administrativa definitiva, la impugnación contra su notificación se hará valer mediante la interposición del recurso de revocación en contra de tales actos o resoluciones, en el que manifestará la fecha en que los haya conocido.

Para tal efecto, deberá impugnar tanto el acto o resolución administrativa definitiva como su notificación de manera conjunta.

II. Si el recurrente niega conocer el acto o resolución administrativa definitiva, bajo protesta de decir verdad, manifestará tal desconocimiento en el escrito por el que interponga el recursos administrativo; asimismo, deberá señalar la probable autoridad emisora de aquellos, por lo que en caso de omisión, la autoridad fiscal lo

requerirá en términos y efectos del artículo 691, fracción I, de este Código. La Procuraduría Fiscal dará a conocer el acto o resolución administrativa junto con la notificación que del mismo se hubiera practicado, para lo cual el contribuyente señalará, en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada para tal efecto. Si no hace tal señalamiento, la autoridad citada dará a conocer el acto o resolución administrativa y la notificación en el domicilio que se haya señalado para oír y recibir notificaciones y a las personas que se hayan autorizado para tales efectos o, en su ausencia, lo hará por estrados.

El recurrente tendrá un plazo de 15 días, a partir del día siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo impugnado, simultáneamente, el acto o resolución administrativa definitiva y su notificación.

III. La Procuraduría Fiscal para resolver el recurso administrativo estudiará los argumentos expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que haya hecho del acto o resolución administrativa, y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se tendrá al recurrente como sabedor del acto impugnado desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y se procederá al estudio de la impugnación en contra del acto o resolución administrativa definitiva.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto o resolución administrativa se interpuso extemporáneamente, se sobreseerá el recurso al actualizarse la causal de improcedencia establecida en la fracción IV, del artículo 692 de este Código.

Derivado de lo antes expuesto, se desprende que la impugnación de notificaciones; se podrá hacer valer a través del escrito de interposición de recurso, debiendo fundarlo y motivarlo, explicando las irregularidades en que incurrió la autoridad fiscal al pretender notificarle determinado acto, en este caso la autoridad tiene la obligación de allegarse de elementos suficientes e investigar en que condiciones se llevó a cabo la diligencia de notificación; consideramos que este es uno de los agravios

fundamentales durante este procedimiento, pues si el agraviado demuestra que la diligencia no fue practicada legalmente, la autoridad fiscal quedará obligada a notificarle nuevamente dicho acto.

Ahora bien, en el supuesto en que el particular afectado alegue el desconocimiento de los hechos motivo del origen del acto que impugna, la autoridad fiscal queda obligada a darle a conocer dichos actos, con el efecto de que al momento en que se los notifica, tiene un término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente hábil a aquél en que surta efectos la notificación, el afectado tiene el derecho de ampliar su escrito de recurso, manifestando lo que a su derecho convenga, igualmente, en el caso en que no se amplíe el recurso administrativo, éste será declarado improcedente.

3.3 Término

El recurso de revocación previsto en el Código Financiero del Distrito Federal, se debe interponer por escrito, ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, dentro de los quince días siguientes, contados a partir de la fecha en que surte efectos la notificación del acto impugnado; en dicho escrito deberán hacerse constar los agravios fundados.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso, a este respecto, debemos entenderlo de la siguiente manera: si la autoridad observa que se omitió alguna de las formalidades establecidas en el propio Código, tiene la obligación de requerirle al particular o afectado que lo subsane, es solo hasta el momento en que el propio promovente cumpla con lo solicitado dentro del plazo otorgado, cuando la autoridad fiscal emitirá entonces, para el caso de que proceda, el Acuerdo de Admisión de recurso, y es precisamente a partir de este momento en que comienza el cómputo de los cuatro meses, de conformidad con el artículo 696 fracción III. Ahora bien, en el

caso de que el promovente no cumpla con lo solicitado en el requerimiento de autoridad, en el plazo otorgado, se tendrá por no interpuesto el recurso.

3.4 Autoridad Competente

Autoridad Competente, "como tal debe entenderse la persona u organismo que legalmente o de hecho dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones y que afecta a través de un acto o una disposición legislativa la esfera jurídica de los gobernados."⁵¹

En la actualidad, y de acuerdo con la jurisprudencia, "existen dos clases de autoridades, es decir, aquellas que dictan la orden o expiden las disposiciones legislativas, y las que se encargan de su cumplimiento, con la designación de autoridades ordenadoras y autoridades ejecutoras. La división de las autoridades en estas dos categorías tiene efectos importantes en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que la Suprema Corte ha establecido que cuando se reclaman tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la primera en cuanto a la rendición de informes, presentación de pruebas y alegatos, así como en la interposición de los recursos en el juicio de amparo, y las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se les atribuyen, cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización."⁵²

En materia fiscal correspondiente al Distrito Federal, conforme al artículo 20 del Código Tributario local se señalan como autoridades fiscales competentes las siguientes:

ARTICULO 20.- Para los efectos de este Código y demás leyes vigentes son autoridades fiscales, las siguientes:

I. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal;

⁵¹ Op. Cit., Diccionario Jurídico, 2000.

⁵² Tesis relacionada comunes al Pleno y a las Salas, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1975.

II. La Secretaría;

III. La Tesorería;

IV. La Procuraduría Fiscal; y

V. La dependencia, Órgano Desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior.

Por autoridad fiscal en el Distrito Federal, debemos entender como cualquier autoridad administrativa que dentro de sus facultades tenga que emitir conforme al Código Financiero del Distrito Federal algún acto administrativo.

Por lo antes señalado y de conformidad con el artículo 691 del Código Financiero del Distrito Federal, la autoridad fiscal competente en el Distrito Federal, para conocer de los recursos administrativos será la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, encontrando sus facultades conferidas en el artículo 30 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; de esta manera la delegación de facultades queda como a continuación:



3.5 Substanciación

Acertadamente el autor Jesús González Pérez, respecto a la substanciación del recurso administrativo opina lo siguiente: "Para que sea admisible un recurso administrativo no basta que se interponga por persona con capacidad para ello. El

ordenamiento jurídico exige algo más, exige una aptitud especial que se conoce con el nombre de legitimación. Si en el procedimiento administrativo, en general, es legitimación la aptitud para ser interesado en el mismo, dentro de los recursos administrativos será la legitimación la aptitud especial para interponer un recurso. Y como todo recurso da lugar a un procedimiento, es indudable que en el mismo tendrán la condición de interesados, aparte del recurrente, aquellos en quienes concurra alguna de las circunstancias previstas en el ordenamiento legal aplicable."⁵³

De la Garza indica que respecto a la legitimación del recurso de revocación, "consideramos que cualquier persona a quien se pueda atribuir una responsabilidad ya sea por adeudo ajeno, es decir, sujeto pasivo principal, sustituto, por solidaridad y con responsabilidad solidaria, que son titulares de obligaciones tributarias, pueden resultar legitimados para la interposición del recurso. Aún mas tomando en cuenta que se toman a través de los recursos, no sólo los derechos subjetivos, sino los intereses legítimos una persona que tenga la calidad de tercero en la relación tributaria, pero cuyo patrimonio e intereses puedan resultar afectados por el acto de determinación, está bien legitimado para interponer el recurso."⁵⁴

Al respecto, el artículo 692 fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, establece a la letra lo siguiente:

"ARTÍCULO 692.- Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos o resoluciones administrativas definitivas:

I ...

II.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente".

(...)

En efecto, de conformidad con el artículo 677 del Código Financiero del Distrito Federal, todo trámite administrativo deberá estar firmado por el interesado o por su

⁵³ González Pérez Jesús, Los Recursos Administrativos, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2ª edición, Madrid, 1969, pág. 58.

⁵⁴ Cit. Por Herrera Cuervo, en Armando, Recursos Administrativos y suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, pág. 23.

representante legal y por tanto quien tiene interés jurídico en el acto administrativo, es decir, lo es la persona física o moral en quien recaen los actos de autoridad respecto de los cuales se interpone el medio de defensa indicado, y esto con relación a que no basta que el recurso planteado esté impulsado por un interés cualquiera, sino que es necesario que tal interés descansa en un derecho derivado de la ley para estar en posibilidad de exigir a la autoridad una determinada conducta, positiva o negativa y que ésta tenga como deber correlativo el analizar la procedencia o improcedencia de la pretensión formulada por la promovente, y en su oportunidad dar contestación a dicha petición.

En apoyo a lo anterior, se señala lo establecido por el artículo 671 del propio Ordenamiento Tributario Local, el cual indica que el trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona física o moral, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, y, en consecuencia, éstas serán consideradas parte interesada en el procedimiento administrativo respectivo.

El concepto de interés jurídico está íntimamente ligado al de afectación jurídica del administrado, causándole una afectación jurídica a sus derechos subjetivos, por lo que es obligación de quien promueve, demostrar que el acto de autoridad le afecta su esfera jurídica, en otros términos, la obligación de probar la afectación que se presenta a los derechos subjetivos, es de quien promueve o solicita la revocación del acto impugnado. Por lo anterior, si no se demuestra el interés jurídico del acto que se impugna, la autoridad fiscal, declarará improcedente el recurso y en consecuencia decretará el sobreseimiento.

3.5.1 Requisitos del Escrito

El Recurso Administrativo y el Derecho de Petición; son dos instrumentos legales de eficacia distinta, por una lado el Derecho de Petición, consagrado en el artículo 8 de nuestra Constitución Política no obliga a las autoridades administrativas a dictar

resolución sobre el asunto o la petición del administrado, sino únicamente a contestar, o como dice el precepto: "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario", en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia, señalando que bastara con que la autoridad conteste que el asunto está en estudio o trámite, que pida ciertos documentos o constancias y la garantía individual quedará respetada.

En cambio, no sucede igual con el recurso administrativo, aquí la autoridad administrativa que lo recibe a trámite se tiene la obligación legal de contestar, dictar resolución y hacerla del conocimiento del promovente.

Asimismo, establece que este derecho de petición debe ser formulado por parte del peticionario por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

En el caso que nos ocupa, el artículo 677 del Código Financiero del Distrito Federal, establece las formalidades que deben contener los escritos de toda promoción ante autoridad fiscal:

ARTICULO 677.- Las promociones que se presenten ante las autoridades administrativas, deberán estar firmadas por el interesado o por su representante legal, requisito sin el cual se tendrán por no presentadas. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, imprimirá su huella digital. Cuando en un procedimiento existan varios interesados, las actuaciones se entenderán con el representante común, que al efecto haya sido designado; y en su defecto, con el que figure en primer término.

Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe la Secretaría, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera.

Cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las disposiciones legales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. *Constar por escrito, en español y sin tachaduras ni enmendaduras;*
- II. *El nombre, número telefónico, la denominación o razón social del promovente;*
- III. *Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción;*
- IV. *Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal y el nombre de la persona autorizada para recibirlas;*
- V. *En caso de promover a nombre de otra persona, acompañar el documento con el que se acredite la representación legal de la misma, y*
- VI. *Anexar, en original o copia certificada la documentación en que se sustente la promoción respectiva.*

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I a la VI y respecto a la forma oficial a que se refiere este artículo, las autoridades requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido, salvo que el requisito que se omitió haya sido el número telefónico. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades deberán acompañar al requerimiento la forma respectiva en el número de ejemplares que sea necesario.

Los requisitos que se mencionan en las fracciones de este artículo, también son aplicables a las quejas o denuncias que se presenten, con excepción del apercibimiento y de la no presentación por la omisión respectiva, pues la sola presentación de la denuncia bastará para que la autoridad ejercite sus facultades de verificación.

El precepto citado prevé que las promociones deberán hacerse constar por escrito, es decir, que deberán manifestarse a través de un texto haciéndose constar papel, en el cual, el particular afectado manifestará los agravios y molestias que le cause el acto que pretende impugnar, juzgamos que este requisito se estableció de esta manera en primer lugar por el exceso de carga de trabajo por parte de la autoridad, y

en segundo lugar a efecto de que la autoridad al momento de que entre al estudio de ese asunto, esté en posibilidad de analizarlo, asimismo, deberá contener el nombre completo o denominación social del contribuyente afectado, esto con el propósito de tener el conocimiento de quien se trata, indicar además la autoridad ante la cual se dirige la inconformidad o petición, así como indicar la intención o propósito de que se trate, debiendo señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos, para el efecto de comunicarle al particular cualquier resolución o acto de trámite, citando a las personas que se autoricen para tal efecto; en el caso de que la persona que promueve lo hiciera en nombre de otra, deberá indicarle a la autoridad con que calidad lo hace así como acreditar su dicho, con copia certificada del Poder Notarial expedido a su favor, debiendo anexar en su escrito la documentación en original o copia certificada con el objeto de sustentar su promoción, cabe señalar que en esta etapa todavía no es recurso, sino que son requisitos de las promociones en general.

3.5.2 Documentos Anexos

En efecto, el apartado legal antes citado, en su fracción VI, contempla que al escrito de inconformidad o petición en general, deberá hacerse acompañar por los documentos con los cuales el particular afectado demuestre la veracidad de los agravios que le causa ese acto administrativo.

En cuanto a los requisitos que debe contener el escrito de interposición de recurso, el artículo 691 fracción II del propio Código Financiero del Distrito Federal es el que señala qué documentos deben acompañarse a la promoción, de esta manera, los documentos deberán anexarse son desde el original o copia certificada ante el Notario o Corredor Público del documento en donde conste el acto o resolución administrativa impugnada con su respectiva constancia de notificación, instrumento con el cual se acredite la representación legal del abogado, defensor o la persona que promueve en nombre de otra, así como contratos, libros, el documento en el cual obre el propio acto administrativo, o cualquiera que considere idóneo el particular

afectado, con el objeto de que la autoridad previo al momento de emitir una resolución o dictamen, demuestre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo de molestia. De esta manera se desprende a la letra lo establecido en el precepto legal antes señalado:

ARTICULO 691.- La tramitación del recurso administrativo establecido en este Código, se sujetará a lo siguiente:

I. Se interpondrá por el recurrente mediante escrito ante la Procuraduría Fiscal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado, mismo que deberá contener los siguientes elementos:

a). Nombre, denominación o razón social del recurrente, así como su domicilio en el Distrito Federal para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el número de telefacsímil o correo electrónico mediante el cual se pueda practicar la notificación por transmisión facsimilar o medio electrónico, cuando el particular que opte por ello y otorgue el acuse de recibo por la misma vía;

b). El acto o la resolución administrativa de carácter definitivo que se impugne, así como la fecha en que fue notificado, o bien, en la que tuvo conocimiento del mismo;

c). Descripción de los hechos, argumentos en contra del acto impugnado y, de ser posible, los fundamentos de derecho;

d). El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere, y

e). Las pruebas.

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la autoridad requerirá al promovente para que los indique en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación, apercibiéndolo de que en caso de que no lo haga, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la Procuraduría Fiscal requiera su remisión. Para este efecto se deberá identificar con toda precisión los documentos y acompañar la copia sellada de la solicitud de los mismos debidamente presentada por lo menos, cinco días antes de la interposición del recurso, ante la autoridad respectiva.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos, y

II. El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso, ya sea en original o copia certificada ante el notario o corredor público:

a). El documento en el que conste el acto o la resolución definitiva impugnada;

b). Constancia de notificación del acto o la resolución definitiva impugnada, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia, que la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o por correo ordinario. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y en donde se hizo ésta, y

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

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refiere esta fracción, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación los presente y, en caso que no lo haga, si se trata de los documentos mencionados en los incisos a) y b) anteriores se tendrá por no interpuesto el recurso, y en el caso del inciso c) se tendrán por no ofrecidas las pruebas.

Cuando no se promueva en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 679 de este Código. También podrá acreditarse con la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que para tal efecto lleven, en su caso, cada una de las autoridades fiscales a que se refiere el artículo 679. Asimismo, cuando no se acompañe el documento con el que se acredite la personalidad con la que se

actúa, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo establecido en el párrafo anterior lo presente y, en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto el recurso.

3.5.3 Pruebas

Es conveniente recordar que, etimológicamente la palabra prueba *probandum*, cuya traducción es: patentizar, hacer fe, criterio adoptado en el antiguo Derecho Español.⁵⁵

El maestro Colín Sánchez, aduce que "la prueba es el factor básico sobre el que gravita todo el procedimiento, de ésta dependerá el nacimiento del proceso, su desenvolvimiento y la realización de su último fin."⁵⁶

En el caso del recurso de revocación hecho valer ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, no se encuentra establecido dentro del procedimiento administrativo un periodo de ofrecimiento de pruebas; sin embargo, el artículo 696 fracción II, prevé que la autoridad fiscal acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas, desechando las que no sean procedentes, dentro del plazo de cinco días, contados a partir de la fecha en que fue presentado o a partir de que el recurrente dio cumplimiento a los requerimientos de la autoridad, según el caso, la solicitud de documentos que realice la propia autoridad, se hará para estar en posibilidad de emitir una resolución basada en actos veraces, asimismo, la fracción IV establece que la resolución además de fundarse en derecho, la autoridad fiscal examinará todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el recurrente.

La prueba debe ser idónea para estar en posibilidad de llegar al conocimiento de la verdad; asimismo, debe ser útil, su empleo se justifica si la conducta conduce a lograr lo que se pretende.

⁵⁵ Cfr. Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, decimoctava edición, México, 1999, pág. 406.

⁵⁶ Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, decimoctava edición, México, 1999, pág. 405.

El material probatorio será determinante para precisar si con una sola acción se produjeron una o varias lesiones jurídicas, o mediante varias, sólo se produjo una. En términos generales, el objeto de la prueba abarcará la conducta o el hecho, tanto en su aspecto objetivo como en el subjetivo.

Por ejemplo, el contribuyente agraviado, al impugnar una visita domiciliaria manifestando la molestia y/o agravio que le causa tal acto, además de fundamentar y motivar su promoción, anexará como documento probatorio las actas de inicio, parciales, complementaria, finales, etc., para demostrar y/o probar que no le fue practicada conforme a derecho.

3.5.4 Procedimiento

La autoridad fiscal deberá emitir el acuerdo de admisión del recurso dentro de los cinco días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de presentación del escrito. Este acuerdo de admisión sólo se realizará si el promovente cumplió con las formalidades establecidas en el propio Código, en caso de que la autoridad se percate de alguna falta, le requerirá para que en un plazo de cinco días hábiles cumpla con lo solicitado. A este respecto el Código Tributario aplicable en la materia que nos ocupa, no establece que el Acuerdo de Admisión deberá ser notificado al promovente o agraviado, sin embargo, aún y cuando el citado Código no lo señala, debe hacerse del conocimiento del promovente, esto es, para efecto de inicio de cómputo de los cuatro meses.

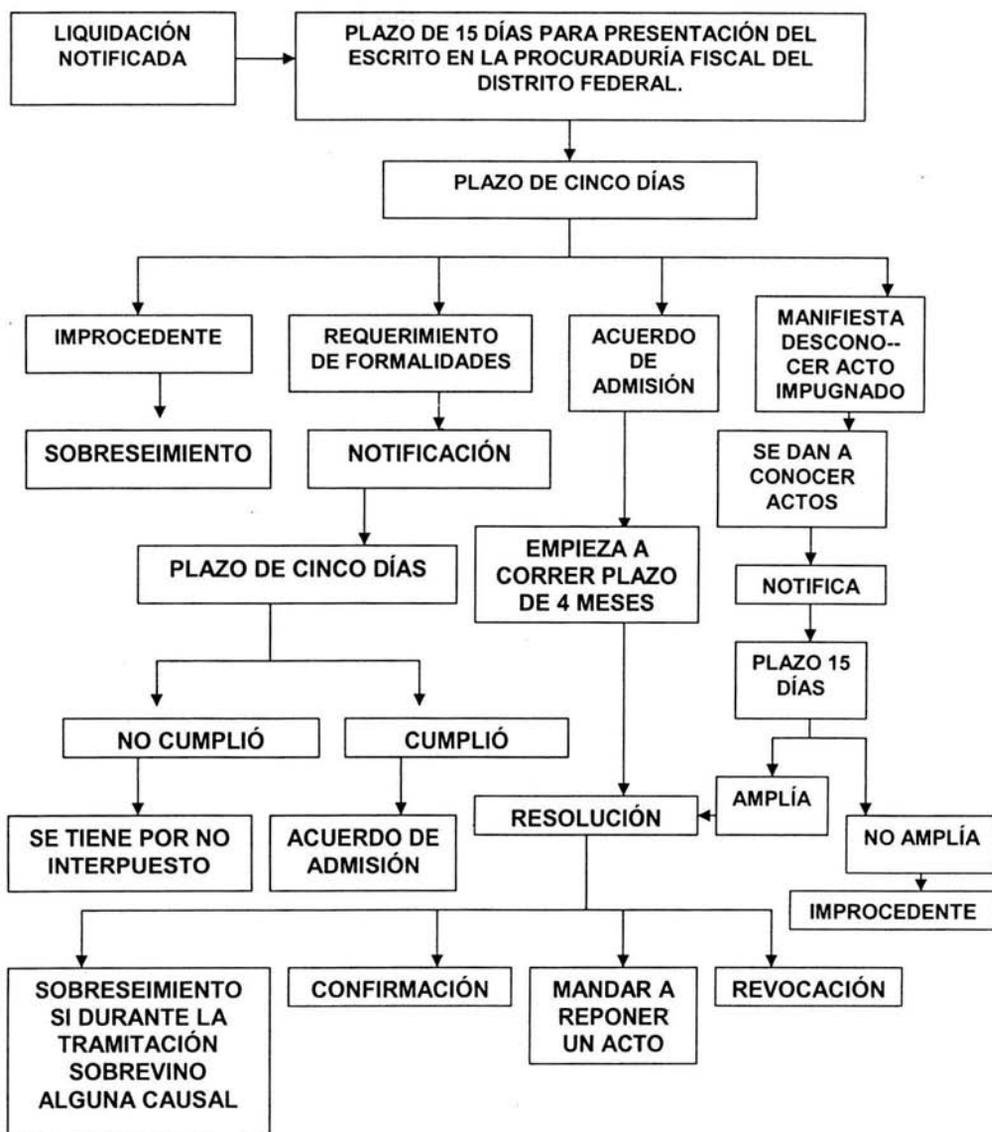
Ahora bien, si el afectado o interesado señala desconocer el acto, deberá manifestarlo bajo protesta de decir verdad, así como indicar la posible autoridad que emitió el acto que desconoce, para lo cual la autoridad deberá darle a conocer los actos, otorgándole un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de su notificación, para que el contribuyente amplíe su recurso y manifieste lo que a su derecho convenga, al encontrarnos en este supuesto, el Código Tributario en

cita no señala a partir de qué momento iniciará el cómputo para la emisión del acuerdo de admisión, no obstante, en la práctica, la autoridad fiscal toma en cuenta a partir del momento en que el promovente o agraviado da cumplimiento a la ampliación de recurso para iniciar el cómputo de los cinco días hábiles para la emisión del acuerdo de admisión, en caso de que no se amplíe el recurso la autoridad fiscal, sobreseerá el recurso de revocación.

Asimismo, la Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones la cual es el área competente para conocer y resolver los recursos administrativos interpuestos en la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, podrá solicitar informes a la autoridad contra la que se impugna el acto administrativo, copias certificadas de los antecedentes que dieron origen al acto impugnado. Esto se realiza con el fin de resolver con base en documentos veraces.

Ahora bien, la autoridad tiene la facultad de invocar hechos notorios, pero si considera que con tan solo uno de los agravios que le hicieron valer es suficiente para dejar sin efectos el acto reclamado, bastará con el análisis de ese mismo, es decir aún y cuando se estudiaren los demás agravios en nada variaría el sentido de la resolución. Las resoluciones que se emitan deberán ser claras y precisas en todas y cada una de sus partes, tomando siempre en cuenta las documentales derivadas del expediente administrativo, elaboradas con apego al principio de legalidad.

A continuación se expone un cuadro de flujograma ejemplificando el procedimiento que se lleva a cabo en la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, tratándose de los recursos administrativos:



CAPITULO IV

LA RESOLUCIÓN EN EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

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

El que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella. Esta presunción de legalidad establecida expresamente para las resoluciones fiscales, no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de nuestra Carta Magna, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente. Es en el documento en el que consta la resolución administrativa al recurso de revocación, donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan.

4.1 Concepto de Resolución

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

La resolución, radica esencialmente en la promulgación de un acto de autoridad debidamente fundado y motivado, en el cual se resuelve lo concerniente a un

derecho de petición formulado por los particulares o incluso por servidores públicos, resolviéndose en este proveído todos y cada uno de los puntos cuestionados o reclamados.

Al respecto, el maestro Emilio Margáin considera que "la resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada: aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado, examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa, y estar emitida por la autoridad competente."⁵⁷

El Código Financiero del Distrito Federal, señala en su fracción IV, del artículo 696 que "la resolución se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los argumentos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de ese".

Este precepto refiere a que si la autoridad que resuelve considera, por ejemplo, que con el primer agravio es suficiente dejar sin efecto el acto reclamado, no tiene caso examinar los restantes agravios expuestos porque en nada variaría el sentido de la resolución.

Derivado de lo anterior, podemos concluir que Resolución es la acción final que efectúa la autoridad administrativa que conoce de algún negocio, mediante el cual pone fin al procedimiento de que se trate; la resolución define y da certeza.

⁵⁷ Op. Cit. Margáin Manatou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, Ed. Porrúa, México, 2001, pág. 107.

4.2 Causales de Sobreseimiento

El vocablo "Sobreseimiento proviene del latín *su persedere*; cesar, desistir. Es la resolución por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia."⁵⁸

Sobreseer es la acción de frenar un procedimiento, impidiendo a la autoridad que conoce de algún asunto entrar al fondo del estudio del mismo, como consecuencia de haber concurrido las causales jurídicas especiales, previstas en el ordenamiento legal que lo rija. El sobreseimiento no resuelve el fondo del asunto por no entrar a su estudio.

Aun y cuando el sobreseimiento tiene aplicación en todas las ramas procesales en el ordenamiento mexicano ha sido regulado específicamente en el Juicio de Amparo, y por influencia de su legislación en los procesos fiscal y administrativo, y además, con rasgos peculiares, se ha establecido en el proceso penal.

En lo que respecta al tema de estudio del presente trabajo, las causales de sobreseimiento tratándose del recurso de revocación fiscal local, se encuentran previstas en el artículo 693 del Código Financiero del Distrito Federal, mismo que a continuación nos permitimos transcribir:

ARTICULO 693.- *El recurso se sobreseerá, en los siguientes casos:*

I. Por desistimiento del recurrente;

Incongruente resultaría substanciar un procedimiento, por el cual el contribuyente ya no considera agraviada su esfera jurídica, por lo que una vez que el recurrente desestima expresamente el agravio causado, la autoridad revisora deberá sobreseer el procedimiento, bastando que así lo

⁵⁸ Op. Cit. Diccionario Jurídico Omeba, Tomo VI, pág. 423, edición 2000.

señale, sin necesidad de sea justificada la razón que determinó el desestimiento.

II. Cuando durante la tramitación del recurso aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 692 de este Código;

La autoridad que analiza y estudia el acto administrativo en contra del cual se interpuso el recurso se percata de que en el mismo existe alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 549 del mismo Código Tributario, mismas que serán analizadas a fondo en el siguiente capítulo, la consecuencia será sobreseerlo por improcedente.

III. Por muerte o extinción del recurrente, ocurrida durante la tramitación del recurso, si su pretensión es intransferible o si con tales eventos deja sin materia el medio de defensa, y

Esta fracción es muy clara, ante el hecho de la muerte del recurrente agraviado sucedida durante el trámite del recurso de revocación, siendo su demanda personal el recurso será sobreseído; cabe mencionar que se debe analizar qué tipo de pretensión se persigue, toda vez que el Código Financiero del Distrito Federal señala las obligaciones y/o derechos transferibles.

IV. Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución recurrida.

Cuando en cualquier momento, la autoridad se percate que ha operado alguna de las causales de sobreseimiento, no se configurará la afirmativa ficta establecida en el artículo 696 fracción III, de este Código.

Dicha fracción refiere a que si la autoridad fiscal al entrar al estudio del asunto recurrido, se percate sobre la inexistencia del acto recurrido, o que exista alguna causal de sobreseimiento, no operará la afirmativa ficta.

4.3 Causales de Improcedencia

La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal al percatarse de la existencia de alguna causal de improcedencia previstas por en artículo 692 del Código Financiero del Distrito Federal, omitirá el estudio del fondo del acto recurrido. Esta autoridad fiscal, si después de analizar el acto impugnado, concluye que éste no constituye ningún acto administrativo de los que enumera el precepto 694 del Código en cita, es decir, no se ubica en los supuestos jurídicos contenidos en las fracciones I y II, del mencionado artículo, se deberá considerar improcedente el recurso hecho valer en contra del acto impugnado y en consecuencia se decretará el sobreseimiento al actualizarse alguna causal de improcedencia establecida por el artículo 693 fracción II, de la legislación en cita.

Al respecto, tenemos el artículo 692 del Código Financiero del Distrito Federal, el cual a la letra señala:

ARTICULO 692.- *Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos o resoluciones administrativas definitivas:*

I. Que no sean de los previstos en el artículo 694 de este Código.

Cuando la autoridad fiscal después de analizar el acto impugnado, concluye que éste no constituye ningún acto administrativo de los que enumera el artículo 551, es decir, no es un acto administrativo en el que se determinen contribuciones o sus accesorios, no niega la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, tampoco determina responsabilidades resarcitorias ó impone multas por infracción a las disposiciones previstas en el propio ordenamiento.

II. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

Esta fracción refiere a lo señalado en el Código de referencia, al indicar que todo trámite administrativo deberá realizarse por el interesado y por tanto quien tiene interés jurídico en el asunto, entendiendo que interesado lo es la persona física o

moral en quien recaen los actos de autoridad respecto de los cuales se interpone el medio de defensa indicado, y esto con relación a que no basta que el recurso planteado esté impulsado por un interés cualquiera, sino que es necesario que tal interés descansa en un derecho derivado de la ley para estar en posibilidad de exigir a la autoridad una determinada conducta, positiva o negativa y que ésta tenga como deber correlativo el analizar la procedencia o improcedencia de la pretensión formulada por la promovente, y en su oportunidad dar contestación a dicha petición. De igual forma en el supuesto de que una persona no tenga un interés jurídico en el asunto, podrá promover siempre y cuando se encuentre debidamente legitimado.

III. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos.

En los casos en que la autoridad fiscal ya hubiere resuelto con antelación el recurso que nuevamente se recurra, la autoridad sobreseerá el asunto.

IV. Que se hayan consentido expresa o tácitamente, entendiéndose por esto último aquéllos contra los que no se promovió el recurso dentro de los plazos señalados por este Código.

El particular ante la notificación de un acto administrativo recurrible que le cause agravio o molestia, tiene el derecho de impugnarlo mediante el recurso de revocación dentro de los quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del propio acto.

V. Que haya sido revocado por la autoridad.

Este precepto hace referencia a que si la persona agraviada interpone un recurso de revocación en contra de un acto administrativo que durante su substanciación haya sido revocado, la resolución que le recaerá al mismo será sobreseerlo.

VI. Que se hayan consumado de manera irreparable.

Es decir, cuando el acto de autoridad que se pretende impugnar haya sido ejecutado en los términos en que este mismo se ordenó, desprendiéndose de esta ejecución, que el mismo no sea recurrible.

VII. En los casos en que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 694 de este Código;

Esta fracción refiere a que si el recurrente niega conocer el acto que impugna, bajo protesta de decir verdad, lo manifestará en el escrito de interposición del recurso administrativo, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiera practicado, otorgándole al recurrente un plazo de 15 días, a partir del siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo impugnando, en el caso en omisión de ampliación de recurso la autoridad fiscal lo resolverá sobreseyéndolo.

VIII. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los recursos de revocación interpuestos ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, que previamente ese mismo acto, hayan sido impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal, al resolver, lo hará en el sentido de sobreseer ese recurso.

IX. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para estar en posibilidad de comprender mejor esta fracción, consideramos pertinente dar la definición de Conexidad, la cual proviene del latín *connexus*, a su vez del verbo *connectere*, atar juntos. "Por conexidad debe entenderse la estrecha relación que existe entre dos o más procesos, por lo que la resolución que se dicte en uno de ellos puede influir en los otros, y por ello resulta conveniente que se

sometan al mismo tribunal, evitando la posibilidad de sentencias contradictorias."⁵⁹ Derivado de lo antes descrito, esta fracción hace referencia a la situación en que el particular además de promover recurso de revocación ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, ese mismo acto lo impugna también ante un Órgano distinto.

X. Que tengan por objeto hacer efectivas las fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales o contractuales a cargo de terceros, y

Es decir, pretender recurrir el acto a través del cual se haga efectiva alguna la fianza que previamente fue otorgada en garantía de alguna obligación fiscal o contractual a cargo de terceros.

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código.

4.4 Elementos

En este punto, haremos referencia al contenido formal de la resolución; es decir las partes en que la misma se conforma: Resultandos, Considerandos y Puntos Resolutivos.

Comenzaremos explicando que en el principio de la resolución se encuentra un Proemio; el cual contiene una serie de preceptos legales que se refieren a la competencia que tiene la autoridad para intervenir en ese asunto, asimismo, dentro de esta cita de artículos, se encontrará el precepto a través del cual faculta a la autoridad atribuciones para resolver el asunto que se plantea.

Por Resultandos entendemos que es el apartado inicial de la resolución, sentencia o fallo, donde se efectúa la referencia, sea cronológica o substantiva, respecto de las diversas actuaciones o escritos que dieron origen al inicio del procedimiento, además

⁵⁹ Op. Cit., Diccionario Jurídico, Desarrollo Jurídico Profesional 2000.

de hacerse una referencia mínima sobre los aspectos más relevantes que se dieron dentro del procedimiento, hasta el auto o proveído que ordenó dar paso al pronunciamiento de la resolución correspondiente.

Por Considerandos entenderemos que es la segunda fase o etapa de la resolución, fallo o sentencia, dentro de los cuales se produce el análisis pormenorizado del fondo del asunto, mencionándose los aspectos medulares materia del debate, así como de los argumentos esgrimidos como defensa, por el reo o procesado, valorándose jurídicamente las diversas probanzas que las partes en conflicto hubiesen ofrecido, restándole o dándole en su caso, el valor probatorio que a cada una de ellas corresponda conforme a derecho, emulándose en su conjunto un juicio de valor que constriñe el punto de opinión, de parte de la autoridad resolutora, que servirá de base para determinar o establecer la condena, absolución, etc., y que al final sirven de base para dar pauta al último de los capítulos de la mencionada resolución, fallo o sentencia denominada "resolutivos".

Por último, comprendemos al capítulo de Resolutivos, como el apartado en el cual se consignan detalladamente los términos y condiciones en que ha de cumplirse la determinación adoptada por la autoridad resolutora, en su capítulo de considerandos, así como el fundamento legal en que se apoye, determinándose en su caso él o los nombres de los sentenciados o ajusticiados a quienes repercute o beneficie dicha resolución; señalándose en su caso los montos a pagar y la forma en que han de cubrirse, e incluso él o los objetos que se han de entregar o devolver, y lógicamente la forma en que deberá de efectuarse.

4.5 Principios

Como se ha apuntado en capítulos que anteceden, la resolución, fallo o sentencia que emita la autoridad resolutora, además de cumplir por cuestión de forma, con los capitulados de resultandos, considerandos y resolutivos, la misma debe cumplir con

los principios fundamentales que todo acto de autoridad debe satisfacer, como en la especie lo constituye, el que sea pronunciada con la debida fundamentación y motivación, requisitos éstos, que abundantemente han quedado detallados con antelación, en lo anterior debe darse cabal cumplimiento a fin de no conculcar derechos en perjuicio del gobernado, regulados dentro de nuestra Carta Magna. De esta manera tenemos los siguientes principios que en toda resolución deben ser observados:

I. Principio de Legitimación.

Este principio se deriva de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que contienen las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, las cuales deben observarse por la autoridad incoactora, la inobservancia de cualquiera de las tres garantías producirá la ilegalidad en la resolución, susceptible de ser combatida exitosamente en las vías contenciosas administrativas o mediante el Juicio de Amparo. El principio de legalidad se relaciona directamente con la Garantía de Seguridad Jurídica, en cuanto a que los actos administrativos deben estar debidamente fundados y motivados. Ocurre frecuentemente que la autoridad incoactora no le presta la atención que amerita en tan trascendentes garantías, limitándose a enlistar una serie de preceptos, sin diferenciar ni especificar aquellos en que se soporta la competencia de la autoridad, los que fundamentan el acto de molestia, o sin detenerse a señalar los motivos o causas en las cuales se soporta el acto de molestia. De manera tal que en ocasiones se reúne este requisito de competencia, pero descuida razonar o fundar el acto, con lo cual de cualquier forma se incumple con el principio de legalidad.

II. Principio de Transparencia.

El objeto de este Principio será garantizar que todos los actos que emita la Administración Pública del Distrito Federal, los emita de una manera clara y precisa para los particulares, a efecto de no dejar al gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica.

III. Principio de Imparcialidad.

Su objeto será que los Órganos de la Administración, ejerzan sus funciones de un modo imparcial, sin preferencialismos de ninguna clase.

IV. Principio de la Afirmativa Ficta como efecto del Silencio Administrativo.

Principio por el cual ante la omisión de la autoridad de emitir su resolución de manera expresa, en los términos previstos por la Ley u Ordenamiento Legal aplicable, se entiende que se resuelve en sentido afirmativo la solicitud del particular.

V. Principio de Tipicidad.

La tipicidad administrativa es la descripción lega de una conducta específica, a la que le trae aparejada una sanción administrativa. El principio de tipicidad en el procedimiento se traduce en que no basta que se tenga por presunta una conducta, sino que esta encuadre y se vincule con alguno o algunos de los tipos previstos en la Ley.

VI. Principio de la culpabilidad.

La culpabilidad implica imputación por el dolo o culpa con que se realizó una conducta sancionable.

La naturaleza disciplinaria del régimen de responsabilidades, establece como premisa fundamental que la conducta del particular, sea esta positiva o negativa, se manifieste o materialice en una violación a la normatividad, es decir que se trate de una infracción de resultados; si estos se producen, el dolo o culpa se presumen, salvo prueba en contrario.

VII. Principio de la proporcionalidad.

En la imposición de las sanciones administrativas, este principio obliga a la autoridad emisora de una resolución, considerar una serie de aspectos y circunstancias, de manera tal que la sanción que se imponga será el resultado de ponderar las omisiones cometidas y las particularidades del caso.

VIII. Principio de presunción de Inocencia.

Este principio se traduce en la expresión “toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario”. La suspensión temporal en el procedimiento ante la interposición de algún medio de impugnación, no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute; esto a propósito de la resolución que puede emitir la autoridad.

IX. Principio de Prescripción.

En sentido amplio la prescripción se entiende como el medio de adquirir derechos (positiva) o liberarse de obligaciones (negativa) por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije el Ordenamiento legal aplicable.

El principio de prescripción tiene nexo directo la garantía de seguridad jurídica y con el principio de economía procedimental. El análisis de la prescripción, se impone en cualquier fase del procedimiento, incluyendo aquellas que se comprenden en el recurso de revocación; la autoridad incoactora esta obligada a resolver, de ninguna manera debe hacerlo oficiosamente; esto último es así si se toma en cuenta que la ley de la materia no le atribuye tal facultad, y que en todo caso la autoridad solo puede hacer aquello que expresamente se le faculta en la ley.

X. Principio de Incompatibilidad.

Tiene su fuente en el artículo 109 de la Constitución General, en el siguiente texto: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas (penal, política y administrativa) se desarrollarán autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. Esta disposición constitucional se traduce en que si bien no es dable duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, es no significa que exista impedimento para una misma conducto (o acto) origine dos o más tipos de responsabilidades, pero una vez concluido un procedimiento administrativo o político, o un proceso penal, mediante una resolución firme condenatoria o absolutoria, no se podrá iniciar otros procesos de la misma materia en la que fue concluido, si se invocan los mismos hechos, actos o conductas examinadas en aquel.

4.6 Sentidos de la Resolución

La resolución se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el recurrente; asimismo, las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento administrativo. La resolución que pone fin al recurso podrá: Sobreseerlo, Confirmar el acto impugnado, Mandar a reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución y revocar el acto impugnado, total o parcialmente, según corresponda.

En el caso de que la autoridad fiscal opte por resolver sobreseyendo la resolución impugnada, trae como consecuencia la omisión del estudio del fondo del acto que es recurrido, este sentido de la resolución ya fue estudiado con anterioridad.

En el supuesto de que la autoridad fiscal resolviera el recurso Confirmando el acto impugnado, necesariamente este órgano administrativo queda obligado a entrar al estudio de todos y cada uno de los agravios hechos valer por el particular agraviado, a efecto de desvirtuar la ilegalidad que le causare al promovente la emisión del propio acto.

Mandar a reponer un procedimiento administrativo, estriba en que al demostrarse que efectivamente el acto impugnado carecía de legalidad, la autoridad fiscal tiene la facultad de ordenarle a esa autoridad omisora la reivindicación del acto, emitiendo uno nuevo, trayendo como consecuencia la reposición del propio procedimiento administrativo.

Revocar un acto significa dejar sin efecto una resolución; en el caso en que la autoridad fiscal revoque el acto de manera parcial precisará el monto del crédito fiscal que se deje sin efectos y el que subsiste. La resolución en el sentido de revocación, se da por virtud de la existencia de alguna irregularidad violatoria de las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna,

como por ejemplo que la autoridad ejecutora no haya observado las formalidades al realizar la visita domiciliaria, como lo es coartar al contribuyente a la designación de testigos; si este acto es comprobado de manera fehaciente, la autoridad fiscal resolverá revocando el acto, mandando reponer el procedimiento administrativo a efecto de que se realice uno nuevo vigilando el cumplimiento de la Ley y por consiguiente de estas garantías.

4.7 Cumplimiento y Ejecución de la Resolución

Ejecutoriedad de la resolución refiere a que si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aún contra de su voluntad, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales. En el presente caso, la autoridad hace uso del denominado procedimiento administrativo de ejecución o la llamada también facultad económico-coactiva.

Ahora bien, el Código Financiero del Distrito Federal, señala diversos medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, de esta manera en su artículo 109 indica lo siguiente:

ARTICULO 109.- Las autoridades fiscales para hacer cumplir sus determinaciones podrán emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio:

I. Multa de cien hasta doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

II. Auxilio de la fuerza pública, y

III. Denuncia respectiva, en su caso, por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente.

Para efectos de este artículo, los cuerpos de seguridad o policiales del Distrito Federal, deberán prestar en forma expedita el apoyo que solicite la autoridad fiscal, en los términos de los ordenamientos que los regulan.

Cabe señalar que la resolución administrativa definitiva es ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales. De esta manera es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar cosa juzgada a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues aquella expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales.

Una resolución en la cual la autoridad revoque el acto administrativo, significa que el órgano fiscal ordena que cesen los efectos de ese acto, el Órgano emisor además, dará a conocer a la autoridad que emitió el acto en pugna, la resolución, a efecto de que ésta a su vez, emita un nuevo acto, enmendando lo omitido, y de esta manera se encuentre debidamente fundado y motivado. En este punto cabe mencionar que la autoridad que revoca el acto, no ordenará la emisión de uno nuevo, si el recurso de revocación fue interpuesto alegando la caducidad en el mismo.

Ante la resolución en que la autoridad fiscal resuelva sobreseer el acto, significa que el órgano que resuelve no entró en el fondo del estudio del asunto, por lo que esto órgano dará vista a la emisora de dicho acto, a efecto de que continúe con el procedimiento administrativo.

El mismo caso será aplicable para el caso en que la autoridad resuelva confirmar el acto impugnado, toda vez que por obiedad se concluyó que el mismo no careció de legalidad, por lo tanto el procedimiento administrativo podrá continuar.

Por último, cuando la autoridad decide mandar a reponer el procedimiento administrativo, lo ordenará en la misma resolución, igualmente dándole vista a la autoridad que violó alguna de las formalidades esenciales del mismo, a efecto de que restituir las irregularidades u omisiones en que incurrió durante el procedimiento administrativo.

CAPITULO V

DE LA AFIRMATIVA FICTA

Previo al análisis de fondo de esta figura en el Derecho Positivo Mexicano, consideramos pertinente realizar un breve estudio histórico, al encontrar en este tema, parte del objeto del presente trabajo.

La institución tuvo su origen en el derecho administrativo francés. La ley del 17 de julio de 1900, la concibió en su artículo 3º en la siguiente forma: "En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el Consejo de Estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como negada y procederán ante el Consejo de Estado". El silencio de la administración dice el autor francés M. Laferriere⁶⁰, no permitía hacer ninguna acción.

La institución francesa se recogió en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936: "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días". Antes, el 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor, la Constitución Federal previó un caso, de "afirmativa ficta", en su artículo 72, inciso b: "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

⁶⁰ Laferriere, M. *Jurisdiction Et Competence*, 2a ed., T. II, pág. 409, Paris, 1997.

Los siguientes ordenamientos que sustituyeron a la Ley de 1936, los Códigos Fiscales de la Federación de 1938, 1967 y el vigente de 1983 conservaron la institución casi intacta. El artículo 131 del Código vigente establece:

"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".

Es menester señalar que el plazo varió, ya que antes era de noventa días, ahora el plazo es único, de cuatro meses y antes podía ser primero el que la ley fijara y solo a falta de este, regía aquél. Más explícito el precepto vigente, precisa que "transcurrido el plazo sin que se notifique la resolución" se produce o configura la negativa ficta, es decir, se presume la existencia de una resolución dictada en sentido negativo; completa esta idea de consumación o realización de la negativa, el poder interponer los medios de defensa como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo.

La finalidad del silencio administrativo, concebido desde la citada ley francesa de 1900, cumple la existencia de una resolución presunta o ficta y la posibilidad a futuro de poder impugnarla ante tribunales, es decir, garantizar al administrado su defensa frente a la inactividad de la administración.

Fuera del campo estrictamente fiscal, el silencio administrativo se prevé en algunos ordenamientos administrativos. Por ejemplo, el artículo 22 de la Ley de Obras Públicas recoge la "afirmativa ficta", asimismo la abrogada Ley del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, establecía el silencio administrativo aprobatorio, en el sentido de que, si las autoridades no dictaban la resolución de fondo respectiva,

dentro de un plazo determinado, el recurso se entendía resuelto a favor del particular.

Es en defensa de los intereses de los particulares que se creó la institución y no estrictamente como sanción a las autoridades administrativas negligentes, por numerosos que sean los casos, la responsabilidad administrativa de tales autoridades no aparece ni está instituida por tal motivo. El silencio, salva la negligencia burocrática, pero no la sanciona ni menos la corrige, Tal vez hasta legitima la inercia administrativa, si esta se presume afirmativa.

5.1 Concepto

El silencio administrativo, consideran los tratadistas Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán y Francisco Javier Venegas, "es la falta absoluta de acto (administrativo), ya que se entiende que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o del acto administrativo, y por lo tanto, es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos".⁶¹

La afirmativa ficta corresponde a lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como una de las vertientes del silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias y favorable al promovente o solicitante.

Es una fórmula práctica para dar certidumbre jurídica a los administrados frente a la inactividad de la administración, abriendo las puertas del órgano jurisdiccional a fin de que definiera la suerte de los intereses de aquellos.

⁶¹ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas doctrina, legislación y jurisprudencia. Editorial Porrúa, sexta edición, México 2001, pag. 49.

Son varios los elementos que componen la institución jurídica del silencio administrativo. a saber:

- 1) Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.
- 2) Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.
- 3) Transcurso de cierto tiempo, previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan. Es seguro que ese tiempo, es el necesario o suficiente que el legislador consideró así para que la administración este en posibilidad de resolver y no simplemente de contestar.
- 4) Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.
- 5) La resolución administrativa presunta, es en sentido afirmativo a los intereses de lo pedido en las instancias o en su caso.

Por su parte, el artículo 76 del Código Financiero del Distrito Federal, establece el concepto legal, de conformidad con el ámbito de competencia local que se pretende analizar, a saber:

Artículo 76.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución expresa, se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio de las autoridades competentes, misma que tendrá efectos, siempre y cuando no exista resolución o acto de autoridad debidamente fundado.

Quando se requiera al promovente que cumpla con los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido debidamente.”

Como se puede observar, la principal ley tributaria del Distrito Federal, considera a la afirmativa ficta como una **resolución**, dotándole de ese carácter al silencio de la autoridad, una vez transcurrido el plazo referido, agotándose los requisitos señalados por el propio artículo 76.

5.2 Objeto

Dentro del plano de seguridad jurídica para los particulares se estimó acertado establecer que las instancias o peticiones formuladas a las autoridades debieran ser resueltas en un plazo de cuatro meses, y de no hacerlo, el interesado podía considerar que la resolución fue en sentido positivo.

La inactividad de la Administración ante solicitudes efectuadas por los interesados produce ciertamente una lesión al derecho constitucional de petición. Pero reconociendo esa realidad práctica, "... ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo."⁶²

Esto es, que en algunos casos la inactividad de la Administración ante solicitudes efectuadas tiene efectos desestimatorios o estimatorios. En el primer caso, hablamos de silencio negativo; en el segundo, de afirmativa ficta, siendo este último el objeto de estudio de este apartado del presente trabajo.

⁶² García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás, Curso de Derecho Administrativo II, cuarta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996, páginas 571 y 572.

El silencio de efectos positivos, y en virtud del cual la falta de respuesta de la Administración dará lugar a considerar que la solicitud interpuesta ha sido aceptada. En ese caso, la justificación del silencio no deriva del carácter revisor del contencioso administrativo, sino que –se afirma– responde a la necesidad "(...) de dar agilidad administrativa pudiéndose ser concebidos con una mayor o menor amplitud, evitando los perniciosos efectos que la desidia de la Administración puede tener sobre la operatividad de dichos sectores o ámbitos (...)."63

El silencio administrativo positivo, suele ser considerado un acto tácito, y de allí que, las leyes que regulan el silencio positivo, no imponen a la Administración el deber, después de haberse producido el otorgamiento presunto, de resolver expresamente la petición del particular. Sin embargo, por eso se considera pacíficamente que el otorgamiento presunto es un acto. Se llega a la conclusión de que la denegación presunta y el otorgamiento presunto tienen naturaleza jurídica diferente. La primera es una ficción y el segundo un acto administrativo. No puede ontológicamente ser diferente el resultado de la pasividad de la Administración, en relación con el transcurso del tiempo, cuando la ley dispone que aquella tiene valor negativo y cuando dispone que lo tiene positivo. Las leyes no cambian la naturaleza de las cosas, aunque pueden regular de manera diferente.

El silencio positivo pretende flexibilizar regímenes de controles de policía, que prevén autorizaciones o aprobaciones, y de allí que los efectos de la omisión de la Administración sustituyen la autorización o aprobación que debe conceder ésta. Por eso el silencio, en este caso, se equipara al acto administrativo que otorga la autorización correspondiente, otorgando así mayor seguridad jurídica al interesado.

⁶³ García-Trevijano Gamica, Ernesto, *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Civitas, Madrid, 1996, página 23).

5.3 Problemática que presenta la fracción III del artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal

El artículo 696 del Código tributario local, consagra en su fracción III, los requisitos legales para que opere la figura en estudio, específicamente en lo que se refiere a las resoluciones que recaigan al recurso de revocación establecido en dicho Código, por lo cual, consideramos de igual manera adecuado transcribir:

Artículo 696.- El recurso previsto en este Código, se sujetará a lo siguiente:

(...)

III. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso, el cual no correrá cuando se haya formulado requerimiento al promovente, sino que hasta que sea debidamente cumplido. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considera que se ha configurado la afirmativa ficta, y la consecuencia es que el acto o resolución impugnado quede sin efecto, constituyendo esta afirmativa una resolución de carácter firme;

(...)

Es decir, se considerará configurada la afirmativa ficta, quedando sin efecto el acto o resolución impugnado mediante el recurso administrativo, constituyendo el silencio de la autoridad, **una resolución de carácter firme.**

Ahora bien, en este orden de ideas, resulta lógico y congruente, que ante la actuación de la autoridad, que como ya se dijo, omita emitir resolución y notificarla, una vez cumplimentándose los cuatro meses, el legislador pretenda restituir de primera instancia al particular recurrente.

La problemática que presenta esta fracción radica en que el particular afectado no tiene una instancia ante la cual podrá acudir para hacer valer esta figura jurídica,

igualmente, no existe un procedimiento a seguir para el mismo fin. El particular no tiene forma de determinar o comprobar el sentido que en su caso hubiere recaído a su planteamiento.

5.4 Problemática de la afirmativa ficta

Una vez interpuesto el recurso de revocación, y transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, la problemática se localiza en cómo se intentará probar que ha operado la afirmativa ficta, requisito que, en su momento, se deberá acreditar ante el Tribunal.

Sin embargo, la figura del acto presunto derivado del silencio positivo plantea innumerables problemas: ¿cuál es el contenido de ese acto?; ¿se entenderán aceptados todos los pedimentos del particular?, ¿cómo prueba el interesado frente a terceras personas la existencia de ese acto?. La solución, en definitiva, no puede ser otra que, ante el silencio, implica aceptación de todo lo solicitado por el interesado, lo que aún dejaría por fuera otro problema, no menos importante: los actos presuntos *contra legem*: inconstitucionalidad e ilegalidad del acto reclamado.

Derivado de lo señalado en la Ley, y, ante este silencio de las autoridades competentes, podemos concluir que el contenido de ese acto será otorgarle al particular la decisión favorable a sus derechos e intereses legítimos, entendiendo como aceptados todos los pedimentos que el particular formuló en su escrito de inconformidad; y, como ciertos los agravios que hizo valer en su escrito.

Pero aún así, al particular se le dificultaría la prueba del acto presunto, situación que se agrava, en la cual no existe la exigibilidad a la autoridad fiscal para emitir de manera expresa una certificación que acredite que la figura jurídica de la afirmativa ficta a operado.

La certificación sirve como prueba de existencia del acto presunto estimatorio; sin embargo, más que requisito de eficacia, la certificación es requisito de validez. En todo caso es indudable que la certificación se presenta como beneficio, y como la posibilidad de contar con un acto administrativo que deje constancia de la existencia del acto presunto configurado. El silencio positivo, si bien cumple finalidades distintas, habilita a todo interesado, que se sienta lesionado por el acto presunto configurado.

5.5.- Efectos Jurídicos y Restitutorios de la Afirmativa Ficta tratándose del Recurso de Revocación previsto en el Código Financiero del Distrito Federal.

De lo estudiado en capítulos anteriores, podemos deducir que la afirmativa ficta es, sin duda, una figura jurídica que ofrece al particular un beneficio ante la abstención de la autoridad al no contestarle su petición.

En efecto, podemos deducir que los efectos jurídicos de la afirmativa ficta serán, tal y como lo indica el propio artículo 696 fracción III del Código Financiero del Distrito Federal, pues al configurarse esta figura jurídica, la consecuencia es que el acto o resolución impugnado quede sin efecto, constituyendo una resolución de carácter firme.

Pero, aún y cuando haya operado la afirmativa ficta, el particular agraviado se enfrenta ante la siguiente problemática que ya ha sido planteada con antelación, es decir, ¿cuál será la manera en la que el particular demostrará en primera instancia que efectivamente han transcurrido los cuatro meses establecidos sin que la autoridad fiscal le hubiere resuelto y notificado?; ante esta situación, el agraviado tendrá derecho a que le sean restituidos los derechos de que fue privado, esto será a través del acto de autoridad revocado.

Esta es precisamente la controversia primordial a la que se enfrenta el particular

agraviado, por lo que consideramos que al no existir un acto posterior que certifique o deje constancia del silencio de la autoridad fiscal, el promovente tendrá derecho a que inmediatamente le sean restituidos los derechos de que fue privado, es decir, ante el no estudio y análisis de la supuesta ilegalidad del acto que se recurrió, que se configurará por el simple transcurso del tiempo, el acto recurrido será revocado y los derechos del contribuyente serán restituidos, ya sea en la posesión de bienes embargados, en la devolución de contribuciones indebidamente determinadas o cobradas, en el otorgamiento o reconocimiento de algún derecho, etc.

La solución ante esta situación de estado de indefensión al particular, es, precisamente, la certificación de este silencio o falta de respuesta por parte del Órgano de la Administración, a efecto de estar en posibilidad de hacerse valer ante la Autoridad Ejecutora, asimismo, para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante esta certificación que debió resolver expresamente el procedimiento; este documento de certificación abona sin dudas a favor del silencio positivo. Esta solicitud de certificación de la afirmativa ficta, se realizará ante la propia Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, quien es el Órgano ante el cual se interpuso el recurso de revocación, y ante su falta de respuesta en el plazo de los cuatro meses, ésta misma autoridad deberá declarar su omisión y resolverla dejando el acto que se impugna sin efecto.

PROPUESTA

Debido a que la procuración de justicia debe ser proporcionada por la Administración Pública, dentro de ésta, será implícita la certidumbre jurídica a los gobernados.

En el caso que nos ocupa, hasta el año de 2000, el Código Financiero del Distrito Federal, preveía la figura jurídica de la negativa ficta con relación a los recursos administrativos, los cuales tenían que ser resueltos dentro de un periodo de cuatro meses; esto, otorgaba a los particulares dos opciones: 1) considerar negativa la respuesta de la autoridad y, 2) esperar a que la autoridad resolviera su recurso; dentro de estas dos opciones el gobernado no tenía mucho que ganar, pues al esperar a que su recurso fuera resuelto, podría ser a favor o en contra. Respecto a la reforma del 31 de diciembre de 2000, la cual entró en vigor el 1° de enero de 2001, el legislador le otorga al particular un beneficio, al agregar respecto a los recursos administrativos, la afirmativa ficta, en la cual, la autoridad fiscal debe resolver y notificar los recursos en un periodo de cuatro meses, si no se resuelven dentro de este plazo, se entenderá como respuesta favorable al particular, constituyendo con esto además, una resolución de carácter firme, sin embargo, no estableció un procedimiento declaratorio de tal figura, surgiendo con esto, la necesidad de que se legisle al respecto.

Nos permitimos proponer, que reformando la fracción III del artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, en el sentido de incorporar, el procedimiento que deberá seguir la autoridad, para declarar que ha operado la afirmativa ficta, y el sentido de dicha declaración, es decir, que el acto de autoridad impugnado será revocado por el transcurso del periodo referido, en razón de la resolución que correspondiera.

Por lo anterior, el presente trabajo propone realizar la siguiente reforma al artículo de referencia:

Artículo 696.- El recurso previsto en este Código, se sujetará a lo siguiente:

(...)

III. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso, el cual no correrá cuando se haya formulado requerimiento al promovente, sino que hasta que sea debidamente cumplido. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considera que se ha configurado la afirmativa ficta, y la consecuencia es que el acto o resolución impugnado quede sin efecto, constituyendo esta afirmativa una resolución de carácter firme.

Para efectos del párrafo anterior, una vez que el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, podrá solicitar mediante escrito dentro de los diez días siguientes contados a partir de la presunción de afirmativa ficta, ante la propia autoridad fiscal, la certificación de la afirmativa ficta, manifestándolo bajo protesta de decir verdad, con el objeto de dar plena eficacia al acto omiso. A dicha solicitud, el interesado deberá anexar copia de acuse de recibo del escrito interposición de recurso administrativo no resuelto, donde conste el sello de recepción, así como del acuerdo admisorio del propio recurso.

En el caso de la procedencia de afirmativa ficta, la autoridad fiscal deberá emitir la certificación, dentro de un término que no deberá exceder de tres días hábiles, contados a partir del día de presentación de solicitud, manifestando que ha operado tal figura jurídica, produciendo todos los efectos legales de una resolución favorable; ahora bien en el supuesto caso en que la autoridad no contestare a dicha solicitud de certificación de afirmativa ficta, se entenderá como una negativa ficta, quedando a partir de este momento el interesado en aptitud de impugnar la negativa ficta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Cuando la autoridad fiscal niegue la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución.

(...)

La propuesta antes citada, se plantea única y exclusivamente con el objeto de proporcionarle al gobernado seguridad y certeza jurídica ante la falta de respuesta de la autoridad al no resolver el recurso de revocación solicitado.

CONCLUSIONES

I.- Recurso es la revisión de un acto propio de autoridad, con la finalidad de resolver la legalidad o ilegalidad del mismo.

II.- Recurso Administrativo es el medio del cual disponen los particulares para impugnar los actos y resoluciones emitidos por las autoridades administrativas que consideren ilegales.

III.- El Recurso Administrativo es un derecho; que se manifiesta mediante un acto inicial del administrado, que configura, conjuntamente con otros actos de la autoridad y, eventualmente de terceros, la figura procedimental denominada recurso.

IV.- Fundamentalmente el objetivo de los recursos administrativos es proteger los derechos e intereses, asegurando la juridicidad de la acción administrativa, este objetivo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores, es un medio de defensa del administrado.

V.- Todo acto que sea emitido por una autoridad deberá estar debidamente fundado y motivado, puesto que en su contenido se depositan las razones y fundamentos legales, siendo estos la base de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los mismos.

VI.- El acto administrativo es un acto jurídico, unilateral, de derecho público, declarado por una autoridad administrativa en ejercicio de sus atribuciones, la cual crea, modifica o transmite derechos y obligaciones.

VII.- Todo acto emitido por una autoridad, siempre deberá constar por escrito, en el cual sustente lo expresado por ese Órgano emisor; debiendo hacerse constar en un texto, el cual contendrá los motivos y/o circunstancias por las cuales se emitió, debiendo contener, además, la cita de artículos y leyes que irán correlacionados con su objeto.

IX.- La fundamentación legal es la subgarantía que debe concurrir con motivación legal, esto, para integrar la garantía de legalidad instituida en nuestra Carta Magna. La motivación legal implica, la adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos.

X.- Todos los actos administrativos deberán ir firmados de puño y letra de su autor, por lo tanto, la firma autógrafa se asienta con el objeto de que el acto administrativo tenga la presunción de validez, logrando mayor certeza jurídica y con ello la legitimación del mismo, el documento en que aparece una firma facsímil carece de validez.

XI.- El recurso de revocación deberá ser interpuesto contra un acto o disposición susceptible de impugnación; dichos presupuestos de procedibilidad se encuentran establecidos en el artículo 694, del Código Financiero del Distrito Federal; en otro caso se darían un efecto que impediría examinar la cuestión que el recurso plantea.

XII.- Dentro del plano de seguridad jurídica para los particulares se estimó acertado establecer que las instancias o peticiones formuladas a las autoridades debieran ser resueltas en un plazo de cuatro meses, y de no hacerlo, el interesado podía considerar que la resolución fue en sentido positivo. La autoridad fiscal deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la emisión del Acuerdo de Admisión del Recurso.

XIII.- El concepto de interés jurídico está íntimamente ligado al de afectación jurídica del administrado, causándole una afectación jurídica a sus derechos subjetivos, por lo que, es obligación de quien promueve, demostrar que el acto de autoridad le afecta su esfera jurídica, en otros términos, la obligación de probar la afectación que se presenta a los derechos subjetivos, es de quien promueve o solicita la revocación del acto impugnado.

XIV.- La resolución, es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.

XV.- En toda resolución, además de cumplir en cuestión de forma, la misma deberá cumplir con los principios fundamentales que todo acto de autoridad debe satisfacer, pronunciándose con la debida fundamentación y motivación, a fin de no conculcar derechos en perjuicio del gobernado, regulados dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XVI.- La resolución se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los argumentos hechos valer por el recurrente; asimismo, las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento administrativo.

XVII.- La afirmativa ficta corresponde a lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como una de las vertientes del silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a los intereses de esas instancias y favorable al promovente o solicitante.

XVIII.- El silencio administrativo positivo, suele ser considerado un acto tácito, y de allí que, las leyes que regulan el silencio positivo, no imponen a la Administración

el deber, después de haberse producido el otorgamiento presunto, de resolver expresamente la petición del particular. Sin embargo, por eso se considera pacíficamente que el otorgamiento presunto es un acto.

XIX.- Se considerará configurada la afirmativa ficta, ante la omisión de emitir resolución y notificarla, una vez cumplimentándose el término de los cuatro meses, quedando sin efecto el acto o resolución impugnado mediante el recurso administrativo, constituyendo el silencio de la autoridad, una resolución de carácter firme.

XX.- Al particular agraviado se le dificulta la prueba del acto presunto al operar esta figura jurídica de la afirmativa ficta, no existiendo la exigibilidad a la autoridad fiscal para emitir de manera expresa una certificación que acredite que la afirmativa ficta a operado.

XXI.- La certificación sirve como prueba de existencia del acto presunto estimatorio; sin embargo, más que requisito de eficacia, la certificación es requisito de validez. En todo caso es indudable que la certificación se presenta como beneficio, y como la posibilidad de contar con un acto administrativo que deje constancia de la existencia del acto presunto configurado.

XXII.- Al no existir un acto posterior que certifique o deje constancia del silencio de la autoridad fiscal, el promovente tendrá derecho a que inmediatamente le sean restituidos los derechos de que fue privado, es decir, ante el no estudio y análisis de la supuesta ilegalidad del acto que se recurrió, que se configurará por el simple transcurso del tiempo, el acto recurrido será revocado y los derechos del contribuyente serán restituidos.

XXIII.- La solución ante esta situación de estado de indefensión al particular, es, precisamente, la certificación de este silencio o falta de respuesta por parte del Órgano de la Administración, a efecto de estar en posibilidad de hacerse valer

ante la Autoridad Ejecutora, asimismo, para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante esta certificación que debió resolver expresamente el procedimiento; este documento de certificación abona sin dudas a favor del silencio positivo. Esta solicitud de certificación de la afirmativa ficta, se realizará ante la propia Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, quien es el Órgano ante el cual se interpuso el recurso de revocación, y ante su falta de respuesta en el plazo de los cuatro meses, ésta misma autoridad deberá declarar su omisión y resolverla dejando el acto que se impugna sin efecto.

BIBLIOGRAFÍA

1. SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO, Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3ª edición, México, 2003.
2. SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 22ª edición, México, 2003.
3. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Derecho Procesal Fiscal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 4ª edición, México, 1990.
4. QUINTANA VALTIERRA JESÚS Y ROJAS YÁÑEZ JORGE. Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México.
5. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 16ª edición, México, 2003.
6. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. Y LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa, 2ª edición, México, 2003.
7. ARMIENTA HERNÁNDEZ, GONZALO. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 6ª edición, México, 2002.
8. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 42ª edición, México, 2002.
9. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. Proceso, Autocomposición y Autodefensa, Imprenta Universitaria, México, 1947.
10. BIELSA RAFAEL, El Recurso Jerárquico, Ediciones De Palma, 5ª edición, Buenos Aires, 1996.
11. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Segundo Curso de Derechos Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2ª edición, México, 2002.
12. OVALLE FAVELA, JOSE. Garantías Constitucionales en el Proceso, Editorial Oxford, 2ª edición, México, 2002.
13. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3ª edición, México, 2003.
14. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2ª edición, México, 2002.

15. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 16ª edición, México, 2002.
16. SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 24ª edición, México, 2003.
17. BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 39ª edición, México, 2002.
18. OLIVERA TORO, JORGE, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 7ª edición, México, 1997.
19. COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 18ª edición, México, 2003.
20. MANTILLA MOLINA, ROBERTO, Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 29ª edición, México, 2003.
21. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS. Curso de Derecho Administrativo II, Editorial Civitas, 4ª edición, Madrid, 1996.
22. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, ERNESTO. El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
23. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO LEVENE, RICARDO, Derecho Procesal Penal, Editorial Guillermo Kraft L., Buenos Aires.
24. FAIRÉN GUILLÉN, VICTOR, Doctrina General del Derecho Procesal. Hacia una teoría y ley procesal generales, Editorial Bosch, Barcelona, 1990.
25. LAFERRIERE, M. JURIDICTION. Et Competence, 2a ed., T. II, pág. 409, París, 1997.

DICCIONARIOS

1. Diccionario Jurídico Omeba, Tomo VI, pág. 423, edición 2000.
2. Diccionario Jurídico Harla, Derecho Procesal, Vol. 4, Colegio de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A.C., Editorial Harla, México, 1996.
3. FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1988.

4. Diccionario Jurídico, CD, Desarrollo Jurídico Profesional 2000.
5. ABBAGNANO, NICOLA. Diccionario de Filosofía, Editorial Fondo de Cultura Económica, décimo tercera reimpresión, Turín , 1996.

MARCO JURÍDICO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 146ª edición, México, 2004.
2. Código Financiero del Distrito Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2004.
3. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, HERRÁN SALVATTI, MARIANO, VENEGAS HUERTA, FRANCISCO J. Ley Federal del Procedimiento Administrativo y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 6ª edición, México, 2001.

OTRAS FUENTES

1. www.MUNDO JURIDICO.com.mx "EDICIÓN ESPECIAL", Noviembre de 2000, Certeza jurídica: Tutela Legal Fiscal, 15 de febrero de 2003, 9:22 a.m.