



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA AUTORIDAD QUE
EMITIÓ O EJECUTÓ EL ACTO, DEBE SER UN
LICENCIADO EN DERECHO Y RESOLVER ESE MEDIO
DE DEFENSA.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PATRICIA ANAYA AGUILAR

ASESOR:

LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO.

2004



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.

Gracias Dios porque siempre me has sostenido y procurado,
porque siempre has estado conmigo tanto en la alegría
como en la tristeza, todo lo que tengo y lo que soy te lo debo
a tí.

A mis amados padres, gracias por todo su amor, apoyo y
comprensión.

Mami sabes lo importante que eres para mí, eres el ejemplo
perfecto a seguir como mujer, hija, madre y esposa. Eres
una mujer positiva, inteligente, cariñosa y te amo mucho.

Papá tu sabes que el lazo de amor que nos une jamás se
podrá romper, siempre has sido y serás mi papito que amo
con todo el corazón.

Gracias Abitos adorados, son una parte fundamental en mi
vida. Su sabiduría, sus enseñanzas y consejos
contribuyeron significativamente para que alcanzara esta
meta. Los amo mucho y siempre estarán en mí.

A mis mejores amigos y hermanos Guillermo y Carlos, les
agradezco todas las atenciones que tuvieron conmigo, así
como la ayuda que me proporcionan siempre. Sobra decir
cuanto los amo porque ya lo saben.

A mis amigos Nancy Ochoa e Israel Vázquez, por ser tan especiales, por reír y llorar conmigo y porque los quiero, los hago partícipes en esta importante ocasión.

Gracias a mi asesor el Licenciado Gustavo Jiménez Galván por su paciencia y dedicación en la formación de nuevos profesionistas.

Tuve la oportunidad de conocer no solo al maestro sino a la extraordinaria persona que es usted, le agradezco esa apertura, así como toda su amabilidad.

Mi reconocimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Aragón que me abrió las puertas del conocimiento, así como a cada uno de los profesores que compartieron su experiencia y su saber.

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	
Capítulo 1.	
ANTECEDENTES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	
1.1 Código Fiscal de la Federación 1938.	1
1.2 Código Fiscal de la Federación 1967.	3
1.3 Código Fiscal de la Federación 1981.	7
1.3.1 Conforme al Código Fiscal de 1981, recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.	10

Capítulo 2.	
DEFINICIONES Y CONCEPTOS LEGALES	
2.1 Acto.	14
2.2 Acto de autoridad.	16
2.3 Autoridad.	16
2.3.1 Definición legal.	18
2.3.2 Definición doctrinal.	19
2.3.3 Definición jurisprudencial.	19
2.4 Autoridad administrativa.	20
2.5 Servicio de Administración Tributaria.	21
2.6 Procedimiento.	23
2.7 Recurso.	25
2.8 Recurso de revocación.	26
2.9 Juicio de nulidad.	27
2.10 Resolución.	29
2.11 Resolución administrativa.	30
2.12 Superior Jerárquico.	32

Capítulo 3.
MARCO JURÍDICO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

3.1 Código Fiscal de la Federación.	35
3.1.1 Recurso de revocación.	35
3.1.1.1 Procedencia del recurso de revocación.	36
3.1.1.2 Interposición del recurso de revocación.	42
3.1.1.3 Autoridad ante la cual se presenta el escrito de interposición.	45
3.1.1.4 Casos de improcedencia del recurso.	47
3.1.1.5 Casos en que procede el sobreseimiento.	56
3.1.1.6 Resolución del recurso.	58
a) Efectos de la resolución que ponga fin al recurso.	60
b) Término de la autoridad para emitir resolución del recurso administrativo.	61
3.2 Código Federal de Procedimientos Civiles.	62
3.2.1 Supletoriedad.	63
3.2.2 Recurso de revocación conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.	66

Capítulo 4.
DERECHO COMPARADO

4.1 Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	68
4.1.1 Recurso de revisión.	69
4.2 Código Fiscal de la Federación.	82
4.2.1 Recurso de revocación.	83

Capítulo 5. PROPUESTA

5.1 Propuesta de reforma al artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.	86
5.1.1 La autoridad que resuelva el recurso de revocación debe ser un superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto.	91
5.1.2 La autoridad que emitió el acto administrativo tiene que estar impedida para resolver el recurso de revocación y remitir éste a su superior jerárquico dentro del plazo de cinco días.	93
5.1.3 La autoridad superior que resuelva el recurso de revocación debe ser necesariamente un Licenciado en Derecho.	94
5.1.4 Complementación al párrafo primero del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.	95
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFÍA	103

INTRODUCCIÓN

Las autoridades administrativas llevan a cabo una serie de actos y emisión de resoluciones, pudiendo o no causar perjuicio en la esfera jurídica de sus administrados.

Por ello es necesario que exista un control jurídico de la actividad administrativa para proporcionar a los gobernados la debida protección o tutela.

A fin de controlar la legalidad de los actos de la administración, se cuenta con los recursos administrativos como medios legales que están a disposición del particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener de la autoridad administrativa correspondiente una revisión del propio acto.

Tales recursos tienen como finalidad el revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Existen dos vertientes en los recursos administrativos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial.

Las resoluciones o actuaciones que se realizan en ejercicio de la función tributaria del Estado, pueden ser combatidas por la persona afectada a través de los medios de defensa que prevé el Código Fiscal de la Federación, consistentes en el recurso administrativo de revocación y el juicio de nulidad.

El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a

excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recurso administrativo.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal que conozca del juicio respectivo.

Por lo que respecta al recurso de revocación, el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, señala que se puede interponer el medio de defensa contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal.

Para interponer este recurso, está legitimada cualquiera persona que tenga un interés jurídico en la revocación del acto combatido.

El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación establece que el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

En cuanto a la resolución del medio de defensa, el artículo 131 del ordenamiento legal citado, señala que será la misma autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado la que deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

Es decir, en el recurso de revocación, la autoridad que haya emitido o ejecutado los actos impugnados será la que conozca sobre la interposición del medio de defensa y la que resuelva el mismo.

Por lo tanto, se asume que la autoridad aludida sostenga su punto de vista jurídico confirmando lo que ya había determinado con anterioridad, argumentando los

mismos motivos que la impulsaron a ello por considerar que procedía conforme a derecho:

De lo anterior se desprende que el recurrente puede resultar lesionado en sus derechos o intereses al obtener una confirmación del acto administrativo impugnado por no haber sido analizado el medio de defensa por una autoridad diversa a la que emitió o ejecutó el acto controvertido.

Tomando en cuenta que la finalidad de los recursos administrativos es la de facilitar la defensa de los particulares y no la obstrucción a la misma, es propicio que en el recurso administrativo de revocación conozca y resuelva una autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto impugnado.

Siendo así, se apreciaría un criterio diferente, más objetivo y completamente imparcial.

El presente estudio comprende cinco capítulos; dentro del primer apartado se observarán los antecedentes del recurso, haciendo referencia a los diferentes códigos fiscales que han surgido y la manera en la que se encontraba regulado el recurso administrativo de revocación, de igual manera, se señala el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, mencionando las generalidades con las que contaba.

El capítulo segundo cuenta con una serie de definiciones legales alusivas a la materia, apreciadas desde diferentes enfoques de conformidad con la ley, la doctrina y la jurisprudencia, para poder discernir los elementos que conforman el citado medio de defensa.

El marco jurídico del recurso de revocación es el tema central del capítulo tercero; en él, se hace un análisis del Código Fiscal de la Federación en los artículos relativos al medio de defensa en cuestión. También se estudiará el Código

Federal de Procedimientos Civiles debido a la figura jurídica de la supletoriedad, así como otras leyes.

Se establece en el capítulo cuarto un derecho comparado entre el recurso de revisión, regulado por la Ley Federal de Procedimientos Administrativos y el recurso de revocación, regulado por el Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, se manejará, en el capítulo quinto, una propuesta como un medio para lograr, en un estado de derecho, la solución legal y justa de los conflictos y controversias. Tal propuesta consiste en complementar el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, señalando que el escrito de interposición del recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación, para que en el plazo de cinco días, lo remita a su superior jerárquico como autoridad competente para resolver el medio de defensa dentro del término legal que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

CAPÍTULO I ANTECEDENTES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A lo largo de la historia han existido diferentes Códigos Fiscales. Por esta razón es preciso realizar una pequeña semblanza de su contenido en lo relativo a los recursos administrativos.

Este capítulo cuenta con el estudio del Código Fiscal de 1938. En ese año, no existía lo que hoy llamamos recurso de revocación; el único recurso administrativo era el de revisión para el caso de imposición de multas. Sin embargo, como dato importante se puede considerar el hecho de ser una autoridad diversa a la que emitió la multa impugnada la que resolvía el asunto.

De igual manera se hará alusión al Código de 1967, el cual regulaba una variedad de recursos administrativos, señalando ciertos requisitos similares a los contenidos en el Código vigente.

Es a partir de este año que se empieza a apreciar una evolución en el recurso de revocación.

Entre los recursos que regulaba el Código de 1981 estaba el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, el cual será objeto de un análisis en este apartado, dado que con las reformas que se hicieron a finales de 1995, vigentes a partir del 1º de enero de 1996 desapareció el citado recurso; sin embargo, sólo se suprimió la nomenclatura del medio de defensa, toda vez que los supuestos de procedencia que contemplaba el derogado recurso fueron anexados a la fracción segunda del artículo 117 del Código actual; fusionándose de esta forma el recurso de oposición y el de revocación en uno solo, bajo esta última denominación.

1.1 Código Fiscal de la Federación 1938

En este Código no se encontraba regulado el actual recurso de revocación, inclusive no contaba con un capítulo destinado a los recursos administrativos. El Título Quinto "De las infracciones y sanciones", Capítulo Segundo "Del procedimiento para imponer sanciones", en su artículo 227, establece la existencia del recurso de revisión para el caso en que se impongan multas.

Artículo 227: Contra las resoluciones de las Oficinas Federales de Hacienda, en las que se impongan multas hasta de \$100.00; existirá el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para interponer el recurso, los interesados disfrutarán un plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la multa. Las Oficinas Federales de Hacienda anotarán en el expediente respectivo la fecha en la que se haya efectuado la notificación.

Las mismas oficinas, al admitir el recurso, asegurarán el interés fiscal y si por cualquier circunstancia la garantía no pudiera obtenerse dentro del término de diez días contados a partir del siguiente a la fecha en que se hubiere presentado el escrito de inconformidad, se tendrá como no interpuesto el recurso.

Una vez que se encuentre asegurado el interés fiscal, La Oficina Federal de Hacienda enviará el asunto a la respectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La interposición del recurso no requerirá otra formalidad fuera de las señaladas y la Secretaría de Hacienda procederá a llevar a cabo la revisión del asunto con la sola manifestación de inconformidad hecha por el interesado.

Entre este recurso y el actual de revocación, existe una diferencia de treinta días para la interposición del mismo. Por otro lado, se mencionan a las Oficinas Federales de Hacienda como responsables de emitir las resoluciones impugnadas y son las mismas Oficinas las que envían el asunto a la respectiva autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, que la autoridad emisora es la que admite el recurso para que posteriormente lo remita a su superior con el propósito de llevar a cabo la revisión del asunto.

Lo anterior sienta un importante precedente para el análisis del recurso de revocación, toda vez que al realizar el estudio del recurso de revisión regulado por el Código de 1938, se desprende la posibilidad de reglamentar, en el Código vigente, que resuelva el recurso de revocación una autoridad diversa a la que emitió o ejecutó el acto impugnado.

1.2 Código Fiscal de la Federación 1967

Es hasta el año de 1967 y en el Código Fiscal de la Federación del mismo año, que aparece el Título Tercero, Capítulo Cinco, denominado "De los recursos administrativos", a partir del artículo 158, que se reglamenta la revocación; la oposición al procedimiento ejecutivo; la oposición de tercero; la reclamación de preferencia y la nulidad de notificaciones.

Por lo que se refiere al recurso de revocación, éste sólo procede contra resoluciones administrativas en las que se determinen créditos fiscales.

El escrito de interposición del recurso, será presentado ante la autoridad que dictó o realizó dicho acto, dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto impugnado, para que emita resolución.

Asimismo, se maneja que el interesado cuenta con la opción de interponer el recurso de revocación o demandar la nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Respecto a la oposición al procedimiento ejecutivo, será hecha valer ante la oficina ejecutora por quienes hayan sido afectados. Esta oposición se resolverá en todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La oposición de tercero podrá hacerse valer ante la oficina ejecutora por quien no siendo la persona contra la que se despachó ejecución, afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados.

En lo relativo a la reclamación de preferencia, será hecha valer por quienes sostengan tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales.

La nulidad de notificaciones procederá respecto de las que se hicieren en contravención a las disposiciones legales.

La declaración de nulidad de notificaciones, traerá como consecuencia la nulidad de las actuaciones posteriores a la notificación anulada y que tengan relación con ella.

A diferencia del Código de 1938, en éste de 1967, se tienen que sujetar a determinadas normas para la tramitación de los recursos administrativos descritos con anterioridad.

Tales lineamientos a observar son: la interposición por escrito, precisando agravios que cause la resolución o acto impugnado y ofrecimiento de pruebas; el plazo para presentar el escrito será de diez días siguientes al en que surta

efectos la notificación del acto que se impugna ante la autoridad que dictó o realizó dicho acto.

Para la resolución de los recursos, las autoridades fiscales podrán pedir que se les rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en la formación de la resolución o acto reclamado.

Rendidas las pruebas y recibidas, en su caso, los informes, se dictará resolución dentro de un plazo que no excederá de treinta días.

El Código de 1967 contempla una serie de requisitos que son aplicables a todos los recursos administrativos establecidos en ese Código, los cuales son similares a los del Código que nos rige en la actualidad, como lo es el hecho de presentar el escrito de interposición del recurso ante la autoridad que realizó o dictó el acto impugnado.

Por lo que respecta a la revocación, el Código actual especifica una amplia gama de casos en los que procede el recurso. El escrito de interposición deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación y deberá señalar la resolución o el acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate, entre otras distinciones, en comparación con el Código de 1967.

Por lo tanto, cabe señalar que el recurso de revocación ha adquirido mayor importancia a través de los años, toda vez que se ha incrementado la regulación del mismo.

Al ser importante destacar las diferencias entre el recurso de revocación regulado por el Código Fiscal de 1967 y el Código actual, se presenta un cuadro comparativo.

RECURSO DE REVOCACIÓN
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

1967	VIGENTE
<p>1.- La revocación sólo procederá contra resoluciones administrativas en las que se determinen créditos fiscales.</p>	<p>1.- El recurso de revocación procederá contra:</p> <p>I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:</p> <p>a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.</p> <p>b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.</p> <p>c) Dicten las autoridades aduaneras.</p> <p>d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal.</p> <p>II. Los actos de autoridades fiscales federales que:</p> <p>a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución, o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.</p> <p>b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.</p> <p>c) Afecten el interés jurídico de terceros, en el caso a que se refiere el artículo 128 de este Código</p> <p>d) Determinen el valor de los bienes</p>

	embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.
2.- El interesado podrá optar entre interponer el recurso de revocación o demandar la nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	2.- La interposición del recurso será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3.- El escrito se presentará dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna ante la autoridad que dictó o realizó dicho acto.	3.- El escrito de interposición del recurso, deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.
4.- Se interpondrá por escrito en el que se precisarán los agravios que cause la resolución o acto impugnado y ofrecimiento de pruebas.	4.- El escrito de interposición debe contener la resolución o acto que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
5.- Rendidas las pruebas, se dictará resolución dentro de un plazo que no excederá de 30 días.	5.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de 3 meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

1.3 Código Fiscal de la Federación 1981

De conformidad con un Código más completo, en el de 1981 se presenta el Título Quinto "De los procedimientos administrativos", Capítulo Primero "De los recursos administrativos", y diversas secciones.

La sección primera comprende las disposiciones generales. Su artículo 116 establece que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos : el de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de nulidad de notificaciones.

En los artículos subsecuentes se especifican los casos en los que proceden los recursos antes señalados.

Para poder observar los avances del recurso de revocación, se señalarán los casos en los que éste procederá.

Artículo 117 : El recurso de revocación procederá contra

Las resoluciones definitivas que :

I.-Determinen contribuciones omitidas o accesorios.

II.-Dicten las autoridades aduaneras.

III.-Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

Se manejan cuarenta y cinco días para presentar el escrito de interposición ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado; de igual manera, regula la suspensión del plazo para la interposición del recurso, la cual será hasta por un año; toma en cuenta los requisitos de las promociones ante las autoridades fiscales del artículo 18, y las normas que debe cumplir el escrito de interposición del recurso, así como los documentos que deberán acompañar al mismo. También contiene una serie de actos administrativos, en los cuales es improcedente el recurso.

La sección segunda se denomina: "Del recurso de revocación". Se presenta la opción del interesado de impugnar a través del recurso o promover juicio ante el Tribunal Fiscal; los demás recursos administrativos deberán agotarse previamente a la promoción del juicio ante el Tribunal.

La sección tercera, bajo el rubro: "Del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución", contiene la regulación del mismo.

"Del recurso de nulidad de notificaciones", es el nombre que se le da a la sección cuarta, en tanto que a la sección quinta se le llama: "Del trámite y resolución de los recursos", como lo es la admisión de pruebas, las pruebas supervenientes, el término de la autoridad para dictar resolución y notificarla, siendo ésta de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

El artículo 133 de dicho ordenamiento, coincide con el artículo 133 del Código Fiscal vigente, el cual señala que la resolución que ponga fin al recurso podrá: desecharlo por improcedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

A pesar de tal concordancia, el artículo 133, carece del penúltimo y último párrafos con los que cuenta el artículo actual, por lo que a continuación se transcriben :

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

“Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente la declarará la nulidad lisa y llana”.

Es preciso establecer que el último párrafo, antes señalado, es consecuencia de las Reformas del 5 de enero del 2004 que tuvo el Código Fiscal de la Federación.

Con base en lo anterior, se puede apreciar que el Código de 1981 no contemplaba término alguno que regulara la reposición del procedimiento o la realización de un determinado acto; es decir, que una vez dictada la resolución no se contaba con un plazo específico para cumplir con los efectos de la resolución.

Cabe señalar que el recurso de revocación, es el único que permanece vigente, destacando que engloba las disposiciones de los demás recursos administrativos.

1.3.1 Conforme al Código Fiscal de 1981, recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución

Este recurso procedía, de acuerdo al artículo 118 del Código citado al rubro, contra los actos que :

- *“Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos y gastos de ejecución.*

- *Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.*
- *Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código”.*

El artículo 126 señala que:

“El recurso se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

Cuando el recurso se interponga porque éste no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo.

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

Este recurso, como todos los demás que se encontraban regulados en el Código de 1981, se interponía a través de un escrito que se presentaba ante la autoridad que había emitido o ejecutado el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que hubiera surtido efectos su

notificación o al día en el que el afectado hubiera tenido conocimiento del mismo o de su ejecución.

Este escrito debía satisfacer los siguientes requisitos: el acto que se impugnaba, los agravios que le causaban el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trataba. En el caso de que no se hiciera alguno de los señalamientos anteriores, el recurso se tenía por no presentado.

El promovente debía acompañar al escrito los documentos que acreditaban su personalidad cuando se actuaba en nombre de otro o de personas morales; el documento en el que constaba el acto impugnado, la constancia de notificación del acto impugnado y las pruebas que se ofrecían.

Tal y como se comentó con anterioridad, estas disposiciones eran establecidas para todos los recursos administrativos en materia fiscal federal.

Una vez que se derogaron estos recursos, incluyendo al de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, dieron paso a un recurso de revocación más completo; es decir, en la actualidad, la revocación es el único recurso administrativo, el cual cuenta con las disposiciones que incluyen la regulación de las problemáticas planteadas en los desaparecidos medios de defensa.

El recurso de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se encontraban regulados en el Código Fiscal hasta finales del año de 1995. A partir de 1996 sólo existe el primero en mención. Las razones que llevaron a modificar el texto legal en análisis se encuentran inmersas en la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, el 14 de noviembre de 1995, en donde se dijo:

"A fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los

contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual actualmente contempla el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo que puede llegar a generar en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto cual de ellos interponer, se propone fusionarlos, quedando sólo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular".¹

Siendo el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución el que nos ocupa en este capítulo, se señalará la manera en la que se encuentra establecido dentro de los artículos que regulan el recurso de revocación.

El artículo 117 del Código Fiscal vigente determina los casos en los que procede el recurso de revocación; la fracción segunda, inciso b), señala que procederá contra los actos de autoridades fiscales federales que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

El artículo 127 del mismo ordenamiento legal, señala cómo podrán hacerse valer las violaciones cometidas antes del remate y las violaciones posteriores a la convocatoria, es decir, el recurso de revocación abarca todas las disposiciones relativas al procedimiento administrativo de ejecución.

¹ RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés. *Recurso de Revocación Fiscal*. Editorial Porrúa 2002. Pág.29.

CAPÍTULO 2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS LEGALES

Un acto emitido o ejecutado por una autoridad, puede repercutir en los intereses del particular al cual le recayó dicho acto.

El particular afectado tiene la opción de interponer el recurso administrativo de revocación o bien, promover juicio contencioso administrativo.

En ambos casos, se inicia un procedimiento revestido de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción, en espera de la emisión de la resolución o sentencia, según sea el caso, para definir la solución a la controversia.

Para expresarlo en otras palabras, a continuación se señalan una serie de definiciones y conceptos legales, como el título lo indica, para obtener un enfoque más claro de la problemática planteada.

2.1 Acto

Un acto, en sentido general es una acción, es la realización o celebración de alguna cosa cuyo desempeño suele revestirse de solemnidad.

El acto jurídico es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) apoyándose, para conseguir ese propósito, en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico.

Los actos jurídicos constituyen una especie o categoría dentro del conjunto de los hechos jurídicos, dado que estos últimos son todos aquellos acontecimientos que el orden normativo toma en consideración para atribuirles efectos de derecho, es decir, son los sucesos que en el mundo fáctico realizan las hipótesis contenidas en las normas jurídicas.

El acto administrativo es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de esa autoridad, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Manuel María Díez expresa que: *"El acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa"*.¹

Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como: *"Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."*²

Por lo tanto, se puede concluir que una autoridad que cuente con las facultades requeridas, al realizar determinada acción que tenga como finalidad el beneficio de la colectividad, se estará en presencia de lo que es un acto, el cual consistirá en la manifestación unilateral de voluntad de la autoridad, creando, dentro de un marco de legalidad, una situación jurídica en específico.

¹ Cit por, Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional.

² Cit por, GALINDO CAMACHO, Manuel. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa 2000. Tomo I, Pág. 199.

2.2 Acto de Autoridad

Son los actos que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hecho, que se encuentran en posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos. De esta manera, se podrá establecer con toda claridad que existen actos emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les corresponden.

Las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás. Pero sólo el dominio ejercido por lo órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad. Un individuo tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima.

Cabe señalar, que los actos de la autoridad deben estar fundados en leyes u ordenamientos legales; sin embargo, no siempre la actuación de la autoridad se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina una violación en los derechos de los gobernados.

2.3 Autoridad

Para la doctrina administrativa francesa, autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México, el Doctor Gabino Fraga desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad, señalando que: "*Autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.*"³

La palabra autoridad (del latín *auctoritas-atis*: prestigio, garantía, ascendencia, potestad, de *auctor*: hacedor, autor, creador, a su vez de *augeo, ere*: realizar, conducir) significa dentro del lenguaje ordinario: estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno, prerrogativa, potestad, facultad. Los usos jurídicos de autoridad reflejan esa compleja polivalencia.

La palabra *auctoritas* presupone un atributo o cualidad especial de alguien o de un acto; sólo las acciones de ciertas personas o la realización de los actos apropiados producen los efectos que se les pretende atribuir.

Los juristas entienden por autoridad la posesión por quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza o bien, que se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión, la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores del poder.

El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura. La noción de autoridad jurídica gira alrededor del concepto de facultad, la cual indica el poder o capacidad de un individuo o grupo para modificar la situación jurídica existente. El concepto jurídico de autoridad

³ Cit por. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 3ª edición actualizada. 1999. Pág. 426

indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

Del estudio del significado de autoridad se desprende la palabra facultad, la cual consiste en *"Reconocer una capacidad de acción; facultado o facultativo es el que tiene poder para ejercerla."*

Igualmente, en el ámbito jurídico, encontramos la palabra atribución, misma que consiste en *"Los derechos y obligaciones específicos de una determinada autoridad para realizar algunos fines. Difiere de la facultad en que ésta es poder, mientras que la atribución es cualidad"*⁴

2.3.1 Definición Legal

De conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el artículo segundo, fracciones quinta y sexta, se exponen, a continuación las siguientes definiciones:

"Autoridad: Persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho.

Autoridad competente: Dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo."

⁴ DIEP DIEP, Daniel. *Temas para defensa fiscal*. Editorial PAC. S.A. de C.V. Primera Edición. México 2001. Pág. 209.

2.3.2 Definición Doctrinal

El concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado.

*"Autoridad es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público."*⁵

Andrés Serra Rojas señala que: *"Autoridad o sujeto de la administración pública es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión"*.⁶

El acto administrativo ha de emanar de la autoridad pública. Ello supone que se derive de un ente público; dentro del ente público, el acto ha de emanar del órgano competente para ello; y, el titular del órgano ha de tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y en relación con los interesados.

2.3.3 Definición Jurisprudencial

En México, la palabra jurisprudencia se ha aplicado para designar la interpretación, con carácter obligatorio, que hacen los jueces de los preceptos legales.

Atendiendo al propósito del presente estudio, se dará a conocer una jurisprudencia que explica la significación del término autoridad.

⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*. Cuarta Edición. UNAM. Oxford University Press - México. Pág. 235.

⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa 1999. Tomo I. Pág.257.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX, Enero de 1992

Página: 134

AUTORIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LA. Tiene carácter de autoridad todo órgano estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

2.4 Autoridad Administrativa

*"Autoridad o sujeto de la administración pública es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tener facultad de decisión."*⁷

Por extensión, el concepto de autoridad comprende cualquier persona que ejerce el poder del Estado.

El acto administrativo ha de emanar de la autoridad pública. Ello supone que se derive de un ente público; dentro del ente público, el acto ha de emanar del órgano competente para ello; y por último, el titular del órgano ha de tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y en relación con los interesados.

⁷ Idem.

Una vez que se ha analizado el sentido de la palabra autoridad, demos pie a conocer el concepto de administración que, en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública.

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

En su concepto tradicional, administrador -del latín *administrator*, compuesto de *ad* y *manus* y *tractum*-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio; es la persona que administra, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda.

2.5 Servicio de Administración Tributaria

*"El Servicio de Administración Tributaria se encuentra constituido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, con carácter de autoridad fiscal, contando con autonomía de gestión y con recursos y organización administrativa propios."*⁸

El 1º de julio de 1997 entró en funcionamiento el Servicio de Administración Tributaria, mismo que se define en el artículo 1º de la propia ley, en los siguientes términos: "El Servicio de Administración Tributaria es un órgano

⁸ DE LA CUEVA, Arturo. *Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 185.

desconcentrado⁹ de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta ley."¹⁰

El SAT nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

De esta manera, al contar con una organización especializada conformada con personal calificado, se podrá responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país.

Esta medida es de gran importancia porque permitirá disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal para impulsar el desarrollo nacional.

El SAT asume -a partir del primero de julio- las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos y demás contribuciones y sus accesorios, así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

⁹ El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

¹⁰ RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés. Opus cit. Pág. 19.

En el desarrollo de esta función se destaca la necesidad de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente.

Este organismo gozará de autonomía de gestión y presupuestación para realizar sus objetivos, pero de manera importante hay que señalar que dispondrá de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

La Contraloría Interna del propio organismo realizará una evaluación de la administración tributaria para corroborar el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados.

2.6 Procedimiento

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el artículo segundo, fracción vigésimo segunda, define al procedimiento administrativo como un conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.

De acuerdo a Acosta Romero el procedimiento es: *"Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto."*¹¹

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Opus cit. Pág. 466

Por lo tanto, podemos entender que un procedimiento es un método legal que sigue la administración para poder efectuar sus actividades administrativas.

Tanto en la legislación como en la doctrina, el vocablo procedimiento se conceptualiza de una manera similar; esto implica que no existe duda en cuanto a su significado y aplicación.

"El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.

*El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, asegurar el interés general, y con respecto a los particulares, la administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales."*¹²

*"El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin."*¹³

¹² SERRA ROJAS, Andrés. Opus cit. Tomo I. Pág.261.

¹³ Exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Español de 17 de julio de 1958.

2.7 Recurso

Un recurso es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.

Toda vez que se trata de un medio de defensa que se va a interponer en contra de la emisión o ejecución de un acto de autoridad, es importante determinar lo que es un recurso administrativo.

Gabino Prága señala que el recurso administrativo es: *"Un medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"*.¹⁴

"El recurso administrativo puede servir para eliminar un acto no conforme a derecho y que puede ser interpuesto por quien haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo".¹⁵

Ya ubicados en la corriente doctrinal, es relevante mencionar el concepto que Margáin Manautou le da al recurso administrativo.

¹⁴ Cit por, Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional.

¹⁵ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 115.

*"El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."*¹⁶

Los recursos administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legalmente establecido que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoquen o modifiquen, restableciendo el orden jurídico violado.

De lo anterior se desprende que el recurso administrativo es aquel que da origen a una controversia que se presenta entre la administración y el administrado, cuya resolución puede llegar a conocer hasta un órgano administrativo especial.

2.8 Recurso de Revocación

El recurso de revocación es un medio de defensa con el que cuentan los gobernados, el cual se puede interponer contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal.

El recurso administrativo de revocación es el medio legal de que disponen los

¹⁶ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, Porrúa. 2001. Pág. 18.

particulares que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, para que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad.

Este medio de defensa "*Se pone a disposición del administrado, para hacerle ver a la autoridad las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera, optar por una resolución que se encuentre apegada a la ley*".¹⁷

El recurso administrativo de revocación es un procedimiento que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos.

Ha sido definido por Gabino Fraga de la siguiente manera: "*El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo*".¹⁸

2.9 Juicio de Nulidad

El juicio de anulación observa y resuelve sobre la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas que en materia fiscal les atribuyen las leyes fiscales.

¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 265.

¹⁸ Cit por, FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México 2001. Pág. 843.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación. El pretensor busca normalmente anular, dejar sin aplicación el acto demandado.

Nulidad es: *"La falta de correspondencia entre el supuesto y sus efectos, porque, cuando aparece, tiende a destruir la situación defectuosa."*¹⁹

El juicio de nulidad es un medio en virtud del cual los particulares administrados, que se sienten afectados por la falta o indebida aplicación de una ley administrativa que vulnere sus derechos por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública, pueden acudir a los tribunales para que, de acuerdo a los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estas dependencias determinen si en verdad los órganos de la administración pública a los que se les imputa la violación cometida la han realizado o no y, en caso afirmativo, declaren la procedencia del procedimiento de lo contencioso administrativo y consecuentemente la nulidad del acto impugnado.

*"El juicio de nulidad es un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado".*²⁰

Con base en lo anterior podemos determinar que *"El recurso administrativo de revocación, al igual que el Juicio de Nulidad que establece el Código Fiscal de la Federación, son medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar, exclusivamente, la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativas,*

¹⁹ BRICEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Editorial Porrúa. Pág. 257.

²⁰ GALINDO CAMACHO, Manuel. *Opus Cit.* Tomo II. Pág. 294.

todos los actos y resoluciones administrativas, ya sabemos, deben estar siempre acordes con los elementos que establezcan nuestras leyes, todos los actos y resoluciones deben de ser actos y resoluciones en los cuales las autoridades, en este caso fiscales, cumplan totalmente, cumplan a cabalidad con los dispositivos legales.”²¹

El marco de regulación legal del procedimiento contencioso administrativo lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación y, supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles cuando la disposición que se vaya a aplicar del Código de Procedimientos sea compatible con el procedimiento establecido en el Código Fiscal, es decir, que no vaya a introducir instituciones ajenas o extrañas a el Código Fiscal al grado de que en lugar de complementarlo llegara a desvirtuar su naturaleza.

Las partes que intervienen en este juicio son: el demandante; los demandados; el titular de la dependencia o entidad de quien dependa la autoridad demandada; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controvierta el interés fiscal federal; y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

2.10 Resolución

La resolución es el nombre genérico de todas las determinaciones tomadas por tribunales y juzgados.

²¹ TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Guía de módulos IV y V. Tomo II. Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa. Págs. 244, 245.

Una resolución es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.

Con base en lo anterior, podemos definir a la resolución como un acto administrativo emitido por una autoridad competente que tiende a definir la controversia.

La resolución, como acto administrativo, comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario.

Esta presunción de legalidad, establecida expresamente para las resoluciones fiscales en el Código Fiscal de la Federación, artículo 68, no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de la Constitución, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente. Es en el documento en el que consta la resolución administrativa donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan. Hacerlo en documento distinto anterior o posterior, significa no cumplir con el mandato constitucional, es violarlo o desconocerlo.

Si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aún contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales.

2.11 Resolución Administrativa

De acuerdo al artículo segundo, fracción vigésimo cuarta, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, una resolución

administrativa es el acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas.

*"La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada: aludir a todas las causas de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado; examinar las pruebas ofrecidas y presentarlas; cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa; y estar emitida por autoridad competente."*²²

El Código Fiscal de la Federación nos señala los requisitos que debe satisfacer una resolución al expresar, en el artículo 132, primer párrafo que:

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

No cualquier autoridad está autorizada o tiene la competencia para resolver un recurso administrativo. En ocasiones, es la Ley la que señala de manera precisa quien resolverá la controversia; en la mayoría de los casos es el reglamento de ejecución o el reglamento de organización interna de la

²² MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Opus cit. Pág. 107.

dependencia a quien le compete la administración de la materia y en otros, el escrito o acuerdo de delegación de facultades.

No siempre la resolución que recae en el recurso administrativo debe dictarla la misma autoridad que expidió el acto impugnado, pues en ocasiones compete al superior jerárquico o bien, a una comisión o dependencia especial emitirla. En la resolución que da fin a este medio de defensa deben de citarse los ordenamientos que otorgan dicha competencia, por lo que bastará con revisarlos para concluir si se tiene conferida o no.

2.12 Superior Jerárquico

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.

Desde el órgano más elevado -el Presidente de la República-, hasta el más elemental de los órganos administrativos, se encuentran ordenados y vinculados en una relación jerárquica de subordinación que mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados. Los órganos superiores conducen la acción administrativa mediante decretos u órdenes de servicio, o anular los actos ilegales o contrarios al interés público.

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado que le están subordinados y coordinados, manteniendo la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores.

Este poder se manifiesta por medio de órdenes e instrucciones sobre la forma que deben actuar o revisando sus actos y decisiones para aprobarlos, reformarlos o anularlos.

De lo anterior se desprende que la palabra superior se refiere a todo aquello que está más alto y en lugar preeminente que otra cosa; en tanto que la palabra jerarquía, de conformidad con la doctrina administrativa, y citando a Serra Rojas *"Es la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción."*²³

²³ SERRA ROJAS, Andrés. Opus cit. Pág. 538.

CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

En este capítulo se podrá apreciar la manera en la que se encuentra regulado el recurso de revocación, el cual, como ya se ha establecido, tiene como finalidad defender los derechos de los particulares que se vean afectados por algún acto o resolución de una autoridad fiscal.

De igual manera, se observarán las Reformas del 5 de enero del 2004 efectuadas al Código Fiscal de la Federación en lo que respecta al artículo 125 que se refiere a la opción de impugnar un acto o resolución a través del recurso de revocación o bien, del juicio de nulidad; el artículo 130 que trata de las pruebas, su trámite, desahogo y valoración de las mismas; el artículo 132 que regula la resolución del recurso; el artículo 133 que establece los efectos de la resolución que ponga fin al recurso y; el artículo 133-A -de reciente creación- indica las obligaciones que deben cumplir las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada en cuanto a las resoluciones dictadas en el recurso de revocación.

Un beneficio importante que tiene el recurso de revocación es el hecho de que al interponerlo no es necesario garantizar en forma inmediata el interés fiscal sino dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha de la presentación del recurso, lo anterior, de conformidad con el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Se analizarán los casos en que es procedente el recurso; los supuestos que manejan la improcedencia; así como las causales en las que se puede sobreseer el citado medio de defensa.

De igual manera se estudiará la resolución del recurso, sus efectos y términos; el Código Federal de Procedimientos Civiles y su aplicación supletoria, sin

olvidar el recurso de revocación regulado por el ordenamiento anteriormente citado.

3.1 Código Fiscal de la Federación

El Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981 y que entró en vigor en abril de 1983, "introduce nuevos ingresos fiscales y cambia todos los conceptos establecidos en el Código precedente",¹ define varios conceptos fiscales fundamentales; establece los procedimientos para que el fisco obtenga los ingresos fiscales y diversas reglas en cuanto a su administración; determina la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1.1 Recurso de Revocación

Como ya se mencionó con anterioridad, el Código Fiscal se encarga de regular el recurso administrativo de revocación.

Es en el Título V, "De los procedimientos administrativos", Capítulo I, "Del recurso administrativo", Sección I, "Del recurso de revocación", artículo 116, donde se ha establecido el citado recurso.

Artículo 116: "Contra los actos administrativos dictados en

¹CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1999. Pág. 229.

materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación."

3.1.1.1 Procedencia del recurso de revocación

El artículo 117 del Código Fiscal establece los casos en los que será procedente el recurso de revocación; sin embargo, tales casos no son exclusivos, es decir, el recurso de revocación procede aun cuando la resolución impugnada no encuadre en ninguno de los supuestos que prevé el artículo 117 del ordenamiento citado, tal y como lo señala la siguiente jurisprudencia.

Octava Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Octubre de 1991

Página: 267

REVOCACIÓN, RECURSO DE, PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE AUN CUANDO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO ENCUADRE EN NINGUNO DE LOS SUPUESTOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 117 DEL MISMO ORDENAMIENTO. De la lectura del artículo 125 del Código Fiscal de la Federación se advierte que los particulares afectados por algún acto administrativo en materia fiscal, pueden optar por impugnarlo a través del recurso de revocación o promover directamente el juicio de nulidad, debiendo intentar la misma vía elegida si pretende controvertir un acto administrativo que sea antecedente o consecuencia de otro. Ahora bien, el hecho de que la resolución controvertida no encuadre en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 117 del mismo ordenamiento, el cual señala los actos que son materia de impugnación a través del referido recurso, no es obstáculo alguno para la procedencia del recurso de revocación, pues es de explorado derecho que la

interpretación de las normas jurídicas contenidas en un mismo cuerpo legal debe hacerse de una manera armónica e integral, y así, como ya se dijo, el artículo 125 del propio Código Fiscal ofrece al afectado otra hipótesis que lo hace procedente a su favor, la autoridad no puede, en aras de una interpretación aislada del citado artículo 117, privarlo de esa oportunidad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Atendiendo a el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación procederá contra:

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

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.*
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.*
- c) Dicten las autoridades aduaneras.*
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal.²*

Para que proceda el recurso de revocación es necesario que éste se promueva contra resoluciones definitivas; es decir, resoluciones en las que ya se haya agotado la etapa de creación del acto administrativo.

Ahora bien, existen cuatro diferentes casos en relación al contenido de las resoluciones definitivas. El primero de ellos es la determinación de

² Estos artículos se refieren a las excepciones de las resoluciones definitivas. El artículo 33-A establece el plazo a los particulares para hacer aclaraciones ante las autoridades en el caso que se señala; el artículo 36 regula la modificación de las resoluciones administrativas; el artículo 74 se refiere a la procedencia de condonación de multas.

contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

De acuerdo al artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Los impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las aportaciones de seguridad social, a las contribuciones de mejoras y a los derechos.

En cuanto a las aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Las contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

De igual manera, los derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se traten de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Por lo que respecta a los accesorios, son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por expedición de cheques no pagados contenida en el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal.

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

La segunda hipótesis de procedencia del recurso es cuando se niega la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley. El artículo 22 del Código Fiscal señala que las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales.

Cuando un contribuyente cree tener derecho a la devolución de determinada cantidad, tiene que solicitarlo a la autoridad competente y esperar se dicte una resolución; si es el caso que la solicitud sea negada entonces procederá el recurso de revocación.

El tercer supuesto se refiere a las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras. El artículo segundo, fracción segunda, de la Ley Aduanera, señala que autoridad o autoridades aduaneras son las que de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la Ley Aduanera establece.

La dependencia encargada de llevar tales funciones es el Servicio de Administración Tributaria.

Por último, se indica el caso en que cualquier resolución de carácter definitivo cause agravio al particular en materia fiscal; es decir, procede el recurso de revocación en contra de cualquier resolución de carácter definitivo que cause un agravio al particular, excepto cuando el medio de defensa se intente en contra de las resoluciones dictadas en las aclaraciones por omisión de pago, declaraciones, avisos e informes, en contra de las resoluciones emitidas como resultado de una revisión administrativa y, en contra de las resoluciones dictadas en solicitudes de condonación de multas.

También procede el recurso de revocación en contra de:

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) *Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal.*³
- b) *Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.*
- c) *Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal.*⁴
- d) *Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal.*⁵

Procede el recurso en contra de los actos de autoridades fiscales que exijan el

³ Cuando el cobro en exceso sea imputable a la indemnización que señala el artículo 21 por la expedición de cheques no pagados.

⁴ Cuando se afecte el interés jurídico de terceros, de conformidad con el artículo 128 en el recurso de revocación en el caso de oposición de terceros.

⁵ Determinen el valor de los bienes embargados de acuerdo al artículo 175 que señala que podrán hacer los embargados, cuando estén inconformes con la valuación.

pago de créditos fiscales, los cuales son los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios.

*"El crédito fiscal nace en el momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho que, de acuerdo con las leyes fiscales, dan origen a una obligación tributaria para con el fisco federal."*⁶

La Autoridad Administrativa exigirá el pago cuando se alegue que los créditos se han extinguido o que su monto real es inferior al extinguido. La extinción de un crédito fiscal implica la desaparición de los efectos de la obligación debido a una causa legítima. Los créditos fiscales pueden extinguirse por pago, compensación o prescripción.

En la compensación, los contribuyentes podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de una misma contribución.

El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años. El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito.

Ahora bien, en cuanto al segundo supuesto, cuando los actos de autoridades fiscales se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución y se alegue

⁶ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. *Derecho Fiscal Mexicano*. Cuarta Edición. México 1976. Ediciones Contables y Administrativas S.A. Pág. 112.

que éste no se ha ajustado a la Ley, entonces procederá el recurso. Por ende, la autoridad se tiene que ajustar a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en su Capítulo III, "Del Procedimiento Administrativo de Ejecución", del artículo 145 al 196-B.

Existe una tercera hipótesis y es cuando los actos de las autoridades fiscales afectan el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal, el cual establece que el tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, así como el titular de derechos embargados puede hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen los bienes fuera del remate o se adjudiquen a favor del fisco federal.

Para finalizar, están los actos que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175, párrafo segundo, del Código Fiscal, el cual maneja que el sujeto embargado o los terceros acreedores que no estén conformes con la valoración que se hubiere practicado sobre los bienes, podrán interponer el recurso de revocación dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del avalúo, designando en el mismo escrito de interposición al perito de su parte que llevará a cabo la valoración de los bienes.

3.1.1.2 Interposición del recurso de revocación

De acuerdo al artículo 125 del Código Fiscal, el interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción

de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.⁷

El artículo 125 del Código Fiscal proporciona la opción de impugnar un acto a través del medio de defensa a elegir. Por tanto, cabe señalar que tal opción sólo se refiere a la interposición del recurso administrativo, no así para el juicio de nulidad.

Lo anterior es sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia.

Octava Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988

Página: 503

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

⁷ De acuerdo a las reformas del 5 de enero de 2004 que tuvo el Código Fiscal, el artículo 125 de ese ordenamiento legal establece que se deberá intentar la misma vía elegida, es decir, recurso de revocación o juicio contencioso, si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro; en el caso de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos, el contribuyente podrá impugnar dicho acto, por una sola vez, a través de la misma vía.

tramitación del recurso de revocación, pero de ninguna manera la del juicio de nulidad.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Como ya se ha citado, el artículo 125 del Código Fiscal otorga la opción de impugnar a través del recurso administrativo o bien, del juicio contencioso; sin embargo, esa posibilidad de elección está sujeta a que no se dé alguna de las causas de improcedencia del recurso, contenidas en el artículo 124 del Código Fiscal, ya que si se diera el caso, la única alternativa sería promover juicio de nulidad.

Esta opinión está basada en la jurisprudencia que a continuación se cita.

Octava Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Página: 621

REVOCACIÓN, RECURSO ADMINISTRATIVO DE CASO EN EL QUE NO EXISTE OPCIÓN ENTRE ESTE Y EL JUICIO DE ANULACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Si bien el artículo 125 del Código Tributario Federal otorga la opción para impugnar determinados actos mediante el recurso administrativo de revocación o mediante el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esa posibilidad está sujeta a que no se dé alguna de las causas de improcedencia del recurso establecidas en el artículo 124 del ordenamiento legal indicado pues, en ese supuesto, la única vía factible es el juicio fiscal antes dicho.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto

conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo.

Por lo tanto, si un gobernado decide impugnar una resolución o acto a través del recurso de revocación, y después pretende atacar otro acto administrativo, que es antecedente o consecuente del primero, se le impondrá el deber de acudir al mismo recurso para impugnar ese otro acto o resolución.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta tendrá la obligación de turnarlo en el menor tiempo posible, a aquella autoridad que sí resulte competente para dictar la resolución.

Si el recurso es interpuesto ante una autoridad incompetente, tal situación no interrumpirá el plazo de tres meses con que cuenta la autoridad para dictar resolución y notificarla.

3.1.1.3 Autoridad ante la cual se presenta el escrito de interposición

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto en los artículos 127 y 175 del Código Fiscal, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.⁸

⁸ La excepción contenida en el artículo 127 señala que cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate, podrán hacerse valer en cualquier tiempo. En tanto que el artículo 175 establece que el embargado o terceros acreedores que no estén conformes con la valuación hecha, podrán interponer revocación dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

El recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente, es decir, ante la autoridad que tenga jurisdicción en el área donde tenga registrado su domicilio fiscal; en otras palabras, donde tenga registrado el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

Se podrá también interponer el recurso ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado; la interposición deberá ser dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

De acuerdo al artículo 12 del Código Fiscal, en los plazos establecidos en días no se contarán los sábados, domingos, y los días festivos siguientes: 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º y 5 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º de diciembre de cada seis años, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo y el 25 de diciembre.

En los plazos establecidos por períodos y aquellos en que se señale una fecha determinada para su extinción se computarán todos los días.

Otra opción es el hecho de que el escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Esta modalidad tiene como objetivo el garantizar a los contribuyentes el acceso a los medios de defensa aun cuando en sus localidades no existan oficinas de la autoridad fiscal, siempre que el envío se efectúe desde el domicilio donde éstos residan; se tendrá como fecha de interposición del

medio de defensa aquella en que se deposite el escrito en la oficina de correos.

3.1.1.4 Casos de improcedencia del recurso

El recurso es improcedente cuando no cumple con determinados requisitos y estas omisiones originan que la autoridad se encuentre imposibilitada para entrar al estudio del medio de defensa; es decir, la autoridad resulta impedida para tomar una decisión sobre el fondo del asunto.

Por lo tanto, la autoridad se ve obligada a emitir una resolución en la que deseche el recurso de revocación por improcedente.

El Código Fiscal en su artículo 124 señala las causales de improcedencia del recurso cuando se interponga contra los siguientes actos administrativos:

- I. *Que no afecten el interés jurídico del recurrente.*
- II. *Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.⁹*
- III. *Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*
- IV. *Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.*
- V. *Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.*

⁹ Las reformas del 5 de enero de 2004 modificaron la fracción segunda del artículo 124, la cual señala: II Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.

- VI. *En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 del Código Fiscal.¹⁰*
- VII. *Si son revocados los actos por la autoridad.*
- VIII. *Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.*
- IX. *Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.*

Por lo que respecta a la fracción primera, que es el caso en que no afecte el interés jurídico del recurrente, se debe precisar que el artículo 19 del Código Fiscal señala que en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios y, en casos de recursos administrativos, la representación de las personas físicas y morales ante las autoridades fiscales se hará mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal. Como consecuencia, encontramos que la persona que se ve afectada por un acto o resolución deberá de ser precisamente quien interponga el recurso administrativo o, en su caso, el representante legal debidamente acreditado como tal.

¹⁰ El citado precepto legal se refiere a las reglas para la impugnación de notificaciones, en el caso que el particular niega conocer el acto administrativo.

Por lo tanto, quien promueva el recurso sin acreditar la calidad de interesado, no justifica su interés jurídico y se desechará el recurso por improcedente.

La fracción segunda maneja que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias; es decir, no procederá el recurso que se promueva en contra de resoluciones que hubieran sido dictadas en un recurso administrativo, así como las que pongan fin al mismo, cuando se emitan en cumplimiento de sentencias.

El motivo de improcedencia se da sólo cuando las cuestiones que se plantean en el nuevo recurso administrativo fueron objeto de una decisión definitiva en la resolución del recurso anterior.

Lo que se pretende evitar con la improcedencia, es que una misma cuestión concreta pudiera ser objeto de controversia y decisión en varias ocasiones, así como la múltiple interposición de medios de defensa sobre un mismo asunto.

Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es lo que asume la fracción tercera y se refiere a que cuando un particular elija como medio de defensa el juicio de nulidad, cualquier otro acto o resolución que se pretenda impugnar que resulte antecedente o consecuente de la resolución impugnada en el juicio, deberá hacerlo, de igual manera, ante el Tribunal; de otra manera se declararía improcedente.

La fracción cuarta se refiere a los actos administrativos que se hayan consentido. Se entiende por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado. Los particulares tienen que interponer el recurso dentro del plazo que señale el Código Fiscal, si no lo hacen de esta manera, se entenderá que se está conforme con la

determinación de la autoridad y por lo tanto, acepta el acto o resolución en todos sus términos.

Establece la fracción quinta los actos administrativos conexos a otros ya impugnados. Habrá conexidad cuando exista acumulación la cual es el resultado de reunir o juntar varias cosas; es decir, que las partes y los agravios sean los mismos, o que siendo diferentes las partes y los agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto, o bien, que se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La fracción sexta se refiere a el caso en que no se amplíe el recurso, o que en la ampliación no se expresen agravios. Los agravios son razonamientos lógicos jurídicos a través de los cuáles el particular da a conocer a la autoridad que se dejó de aplicar la ley o que se hizo indebidamente; es decir, es presentarle a la autoridad lo que ha afectado sus derechos, por tanto, al no existir tales razonamientos, no aporta los elementos necesarios para que la autoridad pueda revocar el acto o resolución que le infiere un daño.

Se refiere la séptima fracción a los actos revocados por la autoridad. Primeramente hay que comprender lo que es la revocación, siendo ésta un acto jurídico que deja sin efecto otro anterior. De modo que si el acto o resolución que dio origen al recurso es revocado por la autoridad, no existe la materia del medio de defensa, por lo que de interponerlo resultaría improcedente.

La fracción octava establece que será improcedente el recurso cuando se promueva contra actos que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación.

Por último, tenemos la fracción novena que trata de las resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios y su cobro se solicite a las autoridades mexicanas. Será improcedente en razón de que las autoridades fiscales mexicanas asistirán en el cobro y recaudación de los impuestos y accesorios exigibles por los países extranjeros cuando éstos así lo soliciten, en los términos de los tratados internacionales.

Es preciso señalar que el artículo 126 del Código Fiscal establece otra causal de improcedencia; en otras palabras, actos ante los que no procederá el recurso de revocación.

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

Existen diversas jurisprudencias que indican que el precepto legal citado no viola garantías consagradas en la Constitución, tal es el caso del artículo 14 Constitucional que no resulta violado en virtud de que contra los actos tendientes hacer efectivas fianzas otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, procede juicio contencioso, no así el recurso de revocación; sin embargo, eso no significa que el gobernado permanezca en estado de indefensión ya que a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el particular tiene la oportunidad de defenderse, argumentando lo que a su derecho convenga.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Diciembre de 1999
Tesis: P. C/99
Página: 29

REVOCACIÓN. EL ARTÍCULO 126 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS TENDIENTES A HACER EFECTIVAS FIANZAS OTORGADAS PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que el recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, no viola la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 de la Constitución, en virtud de que en contra de los aludidos actos procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a través del cual el gobernado tiene la oportunidad de defenderse plenamente alegando lo que a su derecho convenga y aportando las pruebas que estime pertinentes, sin que para el debido cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, dentro de la garantía de audiencia, se requiera del establecimiento de dos o más medios de defensa o instancias contra el "mismo" acto de autoridad, como serían el recurso administrativo y el juicio contencioso administrativo, ya que ello no resulta indispensable para garantizar una adecuada defensa.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número C/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

De igual manera, el artículo 126 no viola el derecho de petición localizado en el artículo 8 de la Constitución ya que la autoridad da respuesta al escrito por el que se interpone el recurso, por lo tanto cumple con la obligación de dar contestación congruente a la petición del gobernado.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999
Tesis: P. XCIX/99
Página: 28

REVOCACIÓN. EL ARTÍCULO 126 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS TENDIENTES A HACER EFECTIVAS FIANZAS OTORGADAS PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS, NO VIOLA EL DERECHO DE PETICIÓN. El artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que el recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, no viola el derecho de petición consagrado por el artículo 8o. de la Constitución, ya que no releva a la autoridad administrativa de la obligación de dar respuesta por escrito, en breve término y de manera congruente al escrito por el que se interponga el recurso mencionado en contra de los actos aludidos, respuesta que no tiene que ser favorable al gobernado, ni necesariamente conceder lo solicitado y, mucho menos, examinar lo planteado respecto a la legalidad de tales actos, pues basta el acuerdo escrito que determine la improcedencia legal del recurso para satisfacer la obligación de dar contestación congruente a la petición del gobernado. Además, la determinación legal de la improcedencia del recurso de revocación contra los actos citados no significa que el gobernado afectado quede imposibilitado conforme a derecho para elevar una petición de revocación o nulidad de esos actos a través del medio de defensa procedente, como lo es el juicio contencioso administrativo de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispuesto por los artículos 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 197 y 207 del Código Fiscal de la Federación y 11, fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en el que tendrá que dictarse una sentencia en la que, de no existir impedimento legal, se analizarán los planteamientos de nulidad que se hagan valer en la demanda.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número XCIX/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito

Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

El artículo 17 de la Constitución -al disponer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia- no es violado por el artículo 126 del Código Fiscal porque, aunque el gobernado no pueda defenderse a través del recurso, no significa que se limite o anule su derecho para solicitar y obtener la administración de justicia. Como ya antes se había establecido, cuando no procede el recurso, el gobernado podrá defender sus derechos a través del juicio contencioso.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: X, Diciembre de 1999

Tesis: P. CI/99

Página: 27

REVOCACIÓN. EL ARTÍCULO 126 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS TENDIENTES A HACER EFECTIVAS FIANZAS OTORGADAS PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN. La garantía consagrada por el artículo 17 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que en las leyes se consignent los procedimientos administrativos, contenciosos o judiciales a través de los cuales los gobernados puedan obtener una administración de justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita. Sin embargo, esta garantía no es ilimitada en el sentido de que los gobernados puedan solicitar la impartición de justicia a través del procedimiento o juicio que deseen, ante la autoridad o tribunal que elijan y cuantas veces lo estimen pertinente, independientemente de la materia y del caso específico sobre el que se solicite se administre justicia. Tal interpretación tornaría nugatoria la garantía aludida pues provocaría un grave estado de inseguridad jurídica al impedir el acceso a la administración de justicia a través precisamente del procedimiento administrativo, contencioso o judicial y

ante la autoridad o tribunal que garanticen una impartición expedita, pronta, completa e imparcial de justicia en el caso concreto y que culmine con una resolución o sentencia que adquiera la calidad de cosa juzgada o verdad legal. Por tanto, el artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que el recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, no viola el artículo 17 constitucional pues aun cuando el gobernado no pueda defenderse contra los actos aludidos a través del recurso mencionado, ello no significa que se limite o suspenda su derecho para solicitar y obtener la administración de una justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita, en virtud de que en contra de los actos referidos procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación conforme a lo dispuesto por los artículos 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 197 y 207 del Código Fiscal de la Federación y 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del citado tribunal.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número CI/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

El artículo 126 no es violatorio de precepto constitucional alguno en tanto que el artículo 13 Constitucional establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y, el artículo 126 no se trata de una norma privativa, ya que de manera general determina la improcedencia del recurso; se trata de una disposición aplicable a todos los casos en que se produzcan los supuestos normativos.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999

Tesis: P. CII/99

Página: 26

REVOCACIÓN. EL ARTÍCULO 126 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER LA IMPROCEDENCIA DE ESE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA LOS ACTOS TENDIENTES A HACER EFECTIVAS FIANZAS OTORGADAS PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES FISCALES A CARGO DE TERCEROS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN. El artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que el recurso de revocación no procederá contra los actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros, no viola la garantía de igualdad consagrada por el artículo 13 de la Constitución, ya que no se trata de una norma privativa pues de manera general, abstracta e impersonal determina la improcedencia del recurso de revocación contra los actos aludidos, sin hacer consideración de especie o de persona y se trata de una disposición aplicable a todos los casos en que se produzcan los supuestos normativos y dirigida a un grupo indeterminado de personas, como son todas las que otorguen fianzas de la naturaleza especificada, así como a aquellos que interpongan el recurso de revocación contra actos tendientes a hacer efectivas las aludidas fianzas, y no sólo a una persona o grupo previamente identificado o a casos determinados de antemano, a los que deba aplicarse para desaparecer después de la aplicación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número CII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

3.1.1.5 Casos en que procede el sobreseimiento

"El sobreseimiento es una institución jurídica procesal decretada por una autoridad que debe sujetarse a una serie de normas y cuyo objeto inmediato

es emitir una resolución en la que se dejan de examinar los agravios o la violación de un derecho; puesto que al decretarse el sobreseimiento, se actualiza una decisión en la que se abstiene la autoridad de entrar al fondo de la cuestión originalmente planteada".¹¹

Los supuestos en que la autoridad fiscal puede sobreseer el recurso, se encuentran previstos en el artículo 124-A del Código Fiscal de la Federación y son los que a continuación se citan.

- I. Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.*
- II. Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 124 del Código Fiscal.*
- III. Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.*
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.*

Para poder entender la fracción primera se tiene que aclarar que el desistimiento es la prerrogativa con la que cuenta el gobernado para renunciar al ejercicio de un derecho o pretensión; es decir, el desistimiento consiste en que el recurrente manifieste el deseo de abandonar la instancia intentada; una vez que haya externado su voluntad, procederá el sobreseimiento.

Por lo que respecta a la fracción segunda, si durante el procedimiento en el que se está analizando el recurso, se presenta alguna de las causas de improcedencia, la autoridad emitirá una resolución en la que decrete el sobreseimiento en la resolución impugnada.

¹¹ RODRIGUEZ MICHEL, Moisés. *Recurso de Revocación Fiscal*. Editorial Porrúa. México 2002. Págs. 82, 83.

La fracción tercera se refiere a la inexistencia del acto o resolución que se está impugnando, por lo tanto, es obvio que se sobresea el juicio toda vez que no hay que combatir.

En cuanto a la fracción quinta, se puede establecer que una vez que se terminen los efectos del acto o resolución impugnada, la autoridad fiscal va a sobreseer el recurso sin importar las causas que originaron la cesación de efectos.

3.1.1.6 Resolución del recurso

Para resolver el recurso, es necesario la previa apreciación de las pruebas por parte de la autoridad administrativa que conoce del asunto. Por ello, cabe mencionar que en el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La excepción de la prueba testimonial, es decir, la inadmisión de dicha prueba implica que en la sustanciación del recurso no podrán los particulares y la autoridad rendir testimonio.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.¹²

¹² De conformidad con las reformas ya citadas, el artículo 130 del Código Fiscal estipula que harán prueba plena los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales.

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

Este artículo es de gran importancia ya que delimita las facultades de la autoridad y se establecen una serie de obligaciones que deben cumplirse en la emisión de una resolución.

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

Lo anterior nos permite recordar que el recurso administrativo tiene como objetivo, dentro de un marco de legalidad, el proteger los derechos de los particulares cuando se vean afectados por actos o resoluciones emitidos por una autoridad, es por eso que la autoridad que resuelva el recurso podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados. Siempre que el medio de defensa sea interpuesto por aquella persona que demuestre contar con un interés jurídico, que lo interponga en tiempo, esto es, en el plazo señalado por la Ley y, que cumpla con los requisitos establecidos en el Código Fiscal, será procedente el recurso.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente ya que la autoridad sólo está obligada al análisis

de la controversia que haya sido establecida por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente a fin de cumplir con la debida motivación que debe contener la resolución que ponga fin al recurso.¹³

a) Efectos de la resolución que ponga fin al recurso

El artículo 133 dispone los efectos que puede presentar una resolución que ponga fin al recurso. Por lo tanto, las consecuencias de las resoluciones pueden ser las siguientes:

- I. *Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.*
- II. *Confirmar el acto impugnado.*
- III. *Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.*
- IV. *Dejar sin efectos el acto impugnado.*
- V. *Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.*¹⁴

¹³ Con las reformas del 5 de enero de 2004, el artículo 132 del Código Fiscal establece, además de lo anteriormente asentado, que en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

¹⁴ Con base en las reformas señaladas, se eliminó el último párrafo del artículo 133, añadiendo uno diferente, el cual indica que cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

La fracción primera establece el desechar el recurso ya sea por alguna de las causales de improcedencia señaladas en los artículos 124 y 126 del Código Fiscal; tenerlo por no interpuesto por la falta de cumplimiento en el requerimiento de requisitos formales; o bien, que encuadre en los supuestos de sobreseimiento contemplados en el artículo 124-A del ordenamiento citado.

Atendiendo a la fracción segunda encontramos que cuando la autoridad estime que los agravios hechos valer y las pruebas ofrecidas son insuficientes para revocar o modificar el acto impugnado, dictará resolución en la que determine confirmar la resolución que fue recurrida.

La fracción tercera señala que la autoridad que resuelve el recurso, tiene la posibilidad de dictar en su resolución la orden de que una autoridad diversa emita una nueva resolución.

La fracción cuarta señala el caso de dejar sin efectos el acto impugnado, esto es, cuando los agravios resultaron procedentes y suficientes para combatir los fundamentos en que se sustentó la resolución impugnada.

En la última fracción se puede modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya siempre y cuando el recurso sea parcialmente favorable al recurrente

b) Término de la autoridad para emitir resolución del recurso administrativo

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; es decir, si dentro del plazo indicado no ha sido notificada la resolución, debe interpretarse que ésta es contraria a los intereses del particular configurándose una negativa ficta.¹⁵

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

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal.¹⁶

La firmeza de una resolución consiste en que hayan transcurrido los plazos para impugnar la resolución sin que se hayan interpuesto los medios legales de defensa. Por lo tanto, una vez que ya se encuentra firme la resolución se empezarán a contar los cuatro meses para que la autoridad correspondiente realice un determinado acto o inicie la reposición del procedimiento.

3.2 Código Federal de Procedimientos Civiles

El Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en la Sección Segunda del Diario Oficial de la Federación, el miércoles 24 de febrero de 1943,

¹⁵ La negativa ficta se presenta cuando no se obtiene respuesta por parte de la autoridad dentro del plazo señalado por la Ley.

¹⁶ El plazo al que se refiere el artículo 46-A es de seis meses; plazo en que las autoridades fiscales deberán concluir la visita a los contribuyentes.

Por lo que respecta al artículo 67, el plazo es de cinco años y se refiere al plazo de extinción de las facultades de la autoridad fiscal. (caducidad)

Debido a las reformas establecidas con anterioridad, se crea el artículo 133-A, artículo que contempla la obligación de las autoridades demandadas de cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación

regula el procedimiento para los asuntos civiles de carácter nacional, incluyendo aquellos en los que la federación actúe como parte.

El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable, salvo disposición expresa de la ley respectiva, a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

3.2.1 Supletoriedad

La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.

El artículo quinto del Código Fiscal contempla la aplicación supletoria de las disposiciones fiscales.

“Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base,

tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles tiene sus limitaciones, porque ese Código es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales salvo que la Ley especial disponga expresamente lo contrario; sin embargo, tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son, entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la Ley especial no contempla, que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien, cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

La siguiente jurisprudencia explica en qué casos será viable la aplicación de la supletoriedad en la legislación la cual tiene como finalidad dar debida coherencia al sistema jurídico.

Novena Época

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: I.3o.A. J/19

Página: 374

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con

principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Para que pueda proceder la supletoriedad se deben cumplir con una serie de requisitos, los cuales integran la jurisprudencia que se cita a continuación.

Octava Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 76, Abril de 1994

Tesis: I.4o.C. J/58

Página: 33

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de

supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

3.2.2 Recurso de Revocación conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles

La revocación es un recurso que procede contra autos y decretos no apelables, con el objeto de que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado; es un recurso que se hace valer ante el juez que dictó el proveído impugnado o ante el juez que sustituye a éste en el conocimiento del negocio.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles podemos encontrar el recurso citado al rubro, en el Título Sexto "Recursos", Capítulo I "Revocación", en los artículos 227 al 230:

"Los autos que no fueren apelables y los decretos pueden ser revocados por el juez o tribunal que los dictó o por el que los sustituya en el conocimiento del negocio.

La revocación se interpondrá en el acto de la notificación o, a más tardar, dentro del día siguiente de haber quedado notificado el recurrente.

Pedida la revocación, se dará vista a las demás partes,

por el término de tres días y, transcurrido dicho término, el juez o tribunal resolverá, sin más trámite, dentro de otros tres.

Del auto que decida sobre la revocación no habrá ningún recurso."

Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

Sólo son apelables los autos cuando lo sea la sentencia definitiva del juicio en que se dicten, siempre que decidan un incidente o lo disponga el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La revocación se interpondrá por escrito en el cual deben hacerse constar los agravios y fundarlos legalmente.

Una vez que se les haya dado vista a las demás partes y transcurrido el término que se da de tres días, el juez o tribunal resolverá dentro de otros tres días. Emitida la resolución que decida la revocación no habrá recurso alguno que se pueda interponer en contra de tal resolución.

CAPÍTULO 4 DERECHO COMPARADO

A través del análisis del recurso de revisión regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se podrá cumplir con el objetivo de este capítulo, el cual consiste en comparar el recurso de revisión con el recurso de revocación regulado por el Código Fiscal.

De manera general, se observará cuándo procede el recurso de revisión; el plazo para interponer el escrito de interposición; autoridad ante la cual se presenta tal escrito; casos en los que se desecha el recurso; causales de improcedencia, así como de sobreseimiento; la resolución y sus efectos.

Lo que se pretende enfatizar en este apartado es la autoridad ante la cual se presenta el recurso de revisión y la autoridad que resuelve el mismo; toda vez que se realizará un estudio comparativo con el recurso de revocación, de manera especial, en lo relativo a la autoridad que conoce y que emite resolución del medio de defensa.

4.1 Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fue publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el jueves 4 de agosto de 1994.

Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada; a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el

Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Esta ley contempla el recurso de revisión en su Título Sexto "Del recurso de revisión", Capítulo Primero "Disposiciones Generales", en los artículos 83 al 96.

4.1.1 Recurso de revisión

El recurso de revisión es un medio de defensa con el que cuentan los particulares, el cual se puede interponer contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas.

Este recurso es el medio legal de que disponen los gobernados que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, para que lo confirme, declare inexistencia, nulidad o anulabilidad, revoque o modifique.

Artículo 83: *"Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda."*

Las personas que se vean afectadas por los actos que realiza la autoridad administrativa tendrán la oportunidad de promover el recurso de revisión, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.

En el artículo 83, el legislador al indicar "*la vía jurisdiccional que corresponda*" se refiere al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que el Tribunal citado conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, en este caso, las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por tanto, se establece la opción de interponer el recurso de revisión o de promover directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa juicio contencioso.

Sustentando lo anteriormente señalado, se presenta la siguiente jurisprudencia.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Enero de 2000
Tesis: 2a./J. 139/99
Página: 42

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos

emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, Pleno y Salas, página 131.

Artículo 85: *"El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra."*

De conformidad con el artículo 28, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario.

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

Tratándose de este recurso, el escrito de interposición se presentará ante la autoridad emisora del acto impugnado; es decir, se le hará de su conocimiento que el particular afectado promovió recurso; sin embargo, ello no significa que resolverá sobre el mismo, sólo se le pone al tanto de la situación jurídica del promovente. Mientras tanto, será el superior jerárquico de esa autoridad el que resuelva sobre el recurso.

Artículo 88: *"El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:*

I. Se presente fuera de plazo;

II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y

III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo."

En cuanto a la fracción primera, recordemos que el plazo será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución recurrida.

La documentación que señala la fracción segunda se encuentra en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual señala que los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado.

La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para interponer recursos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

Como podemos observar, en esta fracción no se establece la prevención al gobernado para que regularice el recurso, previendo una consecuencia extrema a la omisión del gobernado, como lo es el tener por no interpuesto el recurso y desecharlo.

Con base en lo anterior, podemos señalar que tal procedimiento viola el artículo 14 Constitucional, como lo establece la siguiente jurisprudencia; ya que el afectado no puede hacer valer la garantía de audiencia, toda vez que se le impide defenderse en contra del acto administrativo.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Abril de 1998

Tesis: P. XXXVII/98

Página: 124

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL ESTABLECER EL DESECHAMIENTO, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, DEL RECURSO DE REVISIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LAS OMISIONES FORMALES DEL ESCRITO RELATIVO. Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen. Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por

no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó, con el número XXXVII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Finalmente, la fracción tercera establece que en el caso de que no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, el recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará, a menos que se firme antes de que finalice el plazo de quince días para la interposición del recurso.

Artículo 89: *"Se desechará por improcedente el recurso:*

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;*
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;*
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;*
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y*
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar,*

revocar o nulificar el acto respectivo."

Al analizar la fracción primera, encontramos que cuando el mismo gobernado que promovió la revisión, haya interpuesto, con anterioridad otro medio de defensa, atacando el mismo acto y se encuentre en espera de una resolución, el recurso de revisión se desechará por improcedente.

La fracción segunda se refiere a que la persona que se ve afectada por un acto o resolución deberá de ser quien promueva el recurso, o bien, quien promueva a su nombre deberá acreditar que cuenta con la representación del afectado a través de la documentación establecida en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De modo que quien promueva un recurso sin acreditar esa situación, tampoco justifica su interés jurídico, por lo que se desecha el medio de defensa.

La fracción tercera dispone que se desechará el recurso contra actos que ya han concluido de una manera en la que ya no se pueden desagraviar.

La fracción cuarta estipula el desechamiento del recurso contra actos consentidos pero expresamente; es decir, que haya sido una manifestación de la voluntad del recurrente.

Respecto a la fracción quinta, cuando se esté tramitando algún recurso que pueda modificar, revocar o nulificar el acto que se está combatiendo en la revisión.

Artículo 90: "*Será sobreseído el recurso cuando:*

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;*
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el*

acto respectivo sólo afecta su persona;

III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV. Cuando hayan cesado los efectos de acto respectivo;

V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y

VI. No se probare la existencia del acto respectivo."

Recordemos que en el sobreseimiento se emite una resolución en la que se dejan de examinar los agravios o la violación de un derecho, toda vez que la autoridad se abstiene de entrar al fondo de la cuestión planteada.

La fracción primera determina que procederá el sobreseimiento cuando el promovente se desista del recurso; es decir, cuando manifieste el propósito de no continuar con el procedimiento que envuelve al medio de defensa.

Se refiere la fracción segunda a el hecho de que cuando el acto impugnado sólo afecte al agraviado y éste fallezca durante el procedimiento, entonces se tendrá que sobreseer el recurso.

La fracción tercera establece que cuando se materialice alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se sobreseerá el recurso.

En la fracción cuarta encontramos que se va a sobreseer el recurso cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo; significa que cuando el acto carezca de efectos, el promovente no podrá argumentar agravio alguno ya que éste ha dejado de existir.

En la fracción quinta se da el sobreseimiento por falta de cuerpo en el acto; cuando los elementos que componen al acto no tienen una finalidad específica.

Y, en la fracción sexta, cuando no se demuestre que el acto que se impugna existe.

Artículo 91: "*La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:*

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."

La fracción primera señala que el recurso podrá ser desechado cuando exista una de las causales de improcedencia o sobreseimiento establecidas en ley.

Acorde a la fracción segunda se puede confirmar el acto impugnado; cuando la autoridad estime que los agravios hechos valer y las pruebas ofrecidas son insuficientes para revocar o modificar el acto impugnado, dictará resolución en la que determine confirmar la resolución que fue recurrida.

Conforme a la fracción tercera, la autoridad que resuelve puede declarar la inexistencia del acto impugnado; es decir, que la autoridad determine que no existe acto que combatir.

También puede declarar la nulidad del acto impugnado; esto es, que carecerá de valor jurídico el acto impugnado. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será

subsanaable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Producirá la nulidad del acto administrativo la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Igualmente se puede declarar la anulabilidad del acto impugnado. El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanaable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico citado para la plena validez y eficacia del acto. Producirá la anulabilidad del acto administrativo la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Además se podrá revocar el acto impugnado; es dejarlo sin efectos ya sea total o parcialmente.

La fracción cuarta dispone el último efecto que puede tener la resolución, el cual consiste en modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o expedir uno nuevo que lo sustituya. Al establecer modificar u ordenar la modificación, se entiende que pueda ser la misma autoridad que dictó el acto la que lo modifique o, que le ordene a una autoridad diversa que lo haga; lo mismo sucede al dictar u ordenar la expedición de un nuevo acto, siempre y cuando la resolución del recurso le sea favorable al recurrente ya sea total o parcialmente.

Artículo 92: *"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno*

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses."

Se puede apreciar en este artículo que la autoridad podrá invocar hechos notorios, los cuales pueden consistir en acontecimientos que sean de conocimiento general.

La autoridad resolutora tiene la obligación de examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer; sin embargo, por economía procesal y con la intención de hacer más expedita la impartición de justicia, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho motivo de queja.

No será válido para la autoridad declarar el recurso improcedente por el hecho de que se invoque por error una norma que no es la pertinente al caso o porque la instancia se cite con un nombre diverso al del recurso administrativo.

Artículo 93: *"No se podrán revocar o modificar los actos Administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.*

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta."

El citado precepto legal implica que la autoridad sólo está obligada al análisis de la controversia que previamente haya establecido el promovente, sin que sea válido analizar el acto o resolución impugnada en la parte que no fue controvertida.

Artículo 94: *"El recurrente podrá esperar la resolución expresa o Impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado."*

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que respecta al recurso de revisión, no señala término de la autoridad para dictar resolución y notificarla. Por lo tanto, el recurrente puede esperar que se dicte la resolución o bien, al configurarse el silencio de la autoridad, se entenderá que se ha confirmado el acto impugnado y la presunta confirmación podrá impugnarse en cualquier tiempo.

Artículo 96: *"Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.*

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho."

Los interesados contarán con un plazo no menor de cinco días ni mayor de diez para formular sus alegatos los cuales consisten en la expresión escrita de argumentos sobre el fundamento de sus pretensiones; asimismo los documentos que estimen pertinentes para que la resolución emitida le sea favorable al recurrente, siempre que sea aportados durante el procedimiento administrativo.

4.2 Código Fiscal de la Federación

Como ya se ha mencionado, el Código Fiscal de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981 y que entró en vigor en abril de 1983; este Código, entre otras regulaciones, determina el recurso administrativo de revocación objeto de este estudio.

4.2.1 Recurso de Revocación

Toda vez que se ha apreciado la estructura del recurso de revocación, el cual regula el Código Fiscal de la Federación, es procedente un análisis comparativo con el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Tratándose del recurso de revocación, el Código Fiscal en su artículo 116 señala claramente que se interpondrá el recurso contra actos administrativos pero dictados en materia fiscal federal; en el artículo 117 señala los casos en los que procede la interposición del medio de defensa.

En el recurso de revisión se señala que se podrá interponer el recurso contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo. Sin embargo, la Ley Federal dentro de su articulado, no especifica los casos de procedencia del recurso.

El escrito de interposición del recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación; de acuerdo al artículo 121 del Código Fiscal.

De conformidad con los artículos 85 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra; el escrito de interposición deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, siempre que el acto impugnado no provenga del titular de una dependencia, ya que si ese fuera el caso, será resuelto por el mismo.

En otras palabras, podemos establecer que conocerá de la revisión la autoridad que emitió el acto impugnado, pero será el superior jerárquico de dicha autoridad, el que resuelva el mismo.

El artículo 124 y 126 del Código Fiscal establece los casos de improcedencia del recurso de revocación y, en el artículo 124-A del ordenamiento legal citado se encuentran los casos en los que procede el sobreseimiento.

Por lo que respecta a la revisión, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el artículo 88 señala cuándo se tendrá por no interpuesto y se desechará el recurso, en tanto que en su artículo 89 contempla cuando se desechará por improcedente ese medio de defensa.

En lo tocante al sobreseimiento, es el artículo 90 el encargado de especificar los casos en los que procede esta figura jurídica.

En el recurso de revocación, el Código Fiscal, en su artículo 131, establece que la autoridad deberá dictar y notificar la resolución 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.

Con base en el artículo 133 del Código Fiscal, los efectos de la resolución que ponga fin al recurso de revocación, consistirán en desecharlo por improcedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado, o bien, modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya. Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme.

En la resolución del recurso de revisión, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no señala término de la autoridad para dictarla y notificarla. Por lo que respecta a los efectos de la resolución, en su artículo 91, se indica que la autoridad encargada de resolver el recurso podrá desecharlo por improcedente o sobreseerlo, confirmar el acto impugnado, declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. Y es aquí donde sí se señala un término de la autoridad, ya que establece que si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses; de la misma manera en la que se señala en el recurso de revocación, de acuerdo al Código Fiscal.

Por lo tanto, pese a que existen diversas similitudes entre ambos recursos, también existen grandes diferencias entre ellos. La principal, acorde con este estudio, es la autoridad que resuelve el recurso de revisión interpuesto, siendo ésta, una diversa a la que emitió o ejecutó el acto impugnado.

De modo que la pretensión de que sea el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el que dicte resolución en cuanto al acto combatido en el recurso de revocación, tiene apoyo en el recurso de revisión regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que, tratándose del recurso de revisión, el escrito de interposición se presenta ante la autoridad que emitió el acto impugnado; es decir, la autoridad emisora del acto combatido tendrá conocimiento de la interposición del recurso; sin embargo, será resuelto por su superior jerárquico.

CAPÍTULO 5 PROPUESTA

Se propone reformar el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, complementando el primer párrafo del citado artículo.

Como ya se ha estudiado con anterioridad, se busca que sea una autoridad diversa a la que ejecutó o emitió el acto impugnado la que resuelva el recurso de revocación y, siendo más precisos, se puede señalar que sea el superior jerárquico de la autoridad autora de los actos controvertidos, el que resuelva el medio de defensa.

Para establecer quién será el superior jerárquico, se analizará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al Servicio de Administración Tributaria, toda vez que en sus respectivos reglamentos se encuentran señaladas las autoridades que resolverán el recurso administrativo de revocación.

5.1 Propuesta de reformar el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación

La propuesta de reforma consiste en ampliar el artículo citado al rubro, especificando la autoridad que resolverá el recurso de revocación.

El precepto legal en cita señala la autoridad ante la cual deberá presentarse el escrito de interposición del recurso; de igual manera, señala el término con el que cuentan los contribuyentes afectados para presentar tal escrito.

Artículo 121: "El escrito de interposición del recurso deberá

presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala."

La excepción contenida en el artículo 127 señala que cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, las violaciones contenidas antes del remate, podrán hacerse valer en cualquier tiempo.

En tanto que el artículo 175 establece que el embargado o terceros acreedores que no estén conformes con la valuación hecha, podrán interponer recurso de revocación dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

Sin embargo, lo anterior no es materia de este estudio, lo importante es destacar la autoridad ante la cual se presenta el escrito de interposición del recurso.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano de la administración pública federal, tiene encomendada la función tributaria del Estado, la cual se ejerce a través del Servicio de Administración Tributaria y se encuentra regulada principalmente por el Código Fiscal de la Federación.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el capítulo primero denominado "De la competencia y organización", en el artículo primero, establece que la Secretaría en mención, tiene a su cargo el despacho

de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras leyes.

Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario de Despacho, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de unidades administrativas centrales, entre las cuales está la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, que cuenta con la Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "A" y Actos Administrativos "B"; así como con la Dirección General de asuntos Contenciosos y Procedimientos y la Dirección de Procedimientos, entre otras.

El artículo 75-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala:

Artículo 75-A: "Compete a la Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "A":

X. Proponer a las autoridades de la hacienda pública la revocación de las resoluciones emitidas por éstas, en la materia de su competencia".

Artículo 75-B: "Compete a la Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "B":

X. Proponer a las autoridades de la hacienda pública la revocación de las resoluciones emitidas por éstas, en la materia de su competencia".

La Dirección de Amparos propondrá a las autoridades correspondientes la revocación de las resoluciones emitidas por las autoridades de la hacienda pública, siempre y cuando sean de su competencia.

El artículo 75-C del citado reglamento establece:

Artículo 75-C: "Compete a la Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos:

III. Proponer los términos de las resoluciones que deban recaer a los recursos administrativos conforme a las leyes distintas de las fiscales, que se interpongan en contra de actos de las autoridades dependientes de la Secretaría."

La Dirección General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos será la encargada de proponer los términos de las resoluciones en relación a los recursos administrativos, dependiendo de la ley que se trate.

Ahora bien, por lo que respecta a la competencia de la Dirección de Procedimientos tenemos el artículo 78 del Reglamento de la Secretaría de Hacienda.

Artículo 78: "Compete a la Dirección de Procedimientos:

VI. Someter a consideración del Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, el proyecto de instrucción para la revocación de actos administrativos, cuando así convenga a los intereses de la Secretaría".

Al existir una Dirección General de Asuntos Contenciosos, tendrá que haber un Director General que fungirá como un representante de la Dirección, el cual deberá tomar en consideración todo proyecto relativo a la revocación de actos administrativos.

Lo anterior se señala en virtud de que se tienen que tomar en cuenta las disposiciones contenidas en los preceptos legales aludidos, toda vez que se trata de las autoridades que resolverán el recurso administrativo de revocación, siendo éste el tema central de la propuesta analizada en este apartado.

Al referirnos a las autoridades que resolverán los recursos administrativos, se debe precisar lo que respecta al Servicio de Administración Tributaria, el cual, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables.

Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contará con diferentes Unidades Administrativas; como parte de ellas está contemplada la Administración General Jurídica, y es así como encontramos que en el artículo 26 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se señala su competencia.

Artículo 26: "Compete a la Administración General Jurídica XIX. Resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de ella misma, o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria o de autoridades fiscales de las entidades Federativas en cumplimiento de convenios y acuerdos de coordinación fiscal, y el de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal".

La Administración General Jurídica resolverá los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones que la misma administración hubiera emitido o ejecutado o cualquier otra unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria.

El artículo 27 del Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria establece la competencia de las unidades administrativas de la Administración General Jurídica, como lo es la administración de los recursos administrativos;

es decir, desde la aceptación, tramitación hasta la resolución del recurso de revocación.

Por tanto, podemos concluir señalando que tanto el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el del Servicio de Administración Tributaria manejan la competencia de las autoridades para resolver los recursos administrativos; términos de las resoluciones; su administración y resolución de los mismos. Es decir, las Direcciones y demás Unidades que establecen los Reglamentos anteriores, son las que propondrán, decidirán y tomarán en consideración a las autoridades competentes para resolver los recursos, buscando el bienestar jurídico de los particulares afectados.

5.1.1 La autoridad que resuelva el recurso de revocación, debe ser un superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto.

Como se puede apreciar, en el apartado anterior se manejó que el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente, es decir, ante la autoridad que tenga jurisdicción en el área donde tenga registrado su domicilio fiscal; en otras palabras, donde tenga registrado el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

El artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, segundo párrafo, señala que cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

Competencia es la potestad que tiene un órgano investido de jurisdicción; es la aptitud con la que contará la autoridad. En el caso del artículo 121 del Código

Fiscal, se trata de la autoridad idónea para resolver el recurso de revocación que se interponga.

El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente, se refiere a la Administración Jurídica que tenga jurisdicción en el área donde tiene registrado su domicilio fiscal, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del 2000).

Con independencia de lo anterior, se podrá interponer también el recurso de revocación ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, a efecto de que ésta lo remita a la unidad administrativa que resulte competente para resolverlo.

Como parte de la propuesta analizada en este capítulo, se señalará en el Código Fiscal de la Federación, que la autoridad que resuelva el recurso de revocación tendrá que ser un superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado.

Un superior significa todo aquello que está más alto y en lugar preeminente que otra cosa.

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades.

La jerarquía engloba toda relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción.

Por lo tanto, al establecer la existencia de una relación jurídica que vincula entre sí a los órganos de la administración mediante la subordinación, se podrá señalar a la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado como subordinada de la autoridad que deberá resolver el recurso de revocación, siendo esta última su superior jerárquico, toda vez que cuenta con un grado mayor; es decir, que tiene suficiente capacidad para resolver legalmente el medio de defensa y, de manera imparcial.

5.1.2 La autoridad que emitió el acto administrativo tiene que estar impedida para resolver el recurso de revocación y remitir éste a su superior jerárquico dentro del plazo de cinco días.

Una autoridad, siendo ésta toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público, emite un acto el cual expresa la voluntad de la misma, creando situaciones jurídicas individuales; si se da el caso que afecte los intereses de un particular, éste podrá promover recurso de revocación.

El escrito de interposición del recurso lo tendrá que presentar ante la misma autoridad que dictó o ejecutó el acto impugnado; sin embargo, esta autoridad tendría que estar impedida para resolver el citado medio de defensa; es decir, inhabilitada para emitir una resolución, carente de las facultades requeridas para resolver un asunto.

Por lo tanto, lo que tendría que hacer esa autoridad sería remitir el asunto, dentro de un plazo de cinco días, a la autoridad competente -siendo ésta su superior jerárquico-, para que dicte, apegándose a la ley, la resolución correspondiente.

El plazo de cinco días es suficiente para que la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado conozca de la interposición del recurso y lo pueda remitir a su superior jerárquico para que éste, después de un análisis, pueda emitir resolución dentro del término legal.

El superior jerárquico, de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los artículos 75-A y 75-B, deben ser las Direcciones de Amparos contra actos administrativos "A" y "B"; toda vez que estas Direcciones serán las encargadas de proponer a las autoridades de la hacienda pública la revocación de las resoluciones emitidas por las mismas autoridades de la hacienda pública.

Es decir, cuando una autoridad de la hacienda pública emite una resolución, para que ésta pueda ser revocada, es necesario que se trate de una autoridad competente para ello, las cuales serán la Dirección de Amparos contra actos administrativos "A" y la Dirección de Amparos contra actos administrativos "B", toda vez que estas autoridades serán las encargadas de proponer la revocación de las resoluciones emitidas por las autoridades de la hacienda pública.

5.1.3 La autoridad superior que resuelva el recurso de revocación debe ser necesariamente Licenciado en Derecho.

Toda vez que ya hemos analizado quién es la autoridad que emitió o ejecutó el

acto que dio origen a los hechos controvertidos, es decir, la autoridad ante la cual se tiene que presentar el escrito de interposición del recurso de revocación, así como su superior jerárquico, es necesario señalar que la autoridad superior aludida que va a resolver el medio de defensa, tiene que ser imperiosamente un Licenciado en Derecho.

Un Licenciado en Derecho es la persona que ha cursado el plan de estudios correspondiente a dicha carrera y obtenido el título debidamente expedido por la universidad o escuela relativa, oficialmente reconocida, y a quien se habilita para desempeñar su ministerio, mediante la patente extendida por el órgano gubernamental competente.

Un Licenciado en Derecho es la persona que se dedica al estudio de la ciencia jurídica y su ejercicio, tanto en las distintas profesiones de la misma (juez, abogado postulante, ministerio público, defensor de oficio, etc.) como en la docencia e investigación de dicha disciplina.

Con lo anterior se puede entender que el superior jerárquico que resuelva el recurso de revocación, será una autoridad capacitada, con los conocimientos y criterio suficiente para poder emitir una resolución apegada a derecho.

5.1.4 Complementación al párrafo primero del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 121: "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su

notificación, excepto por lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala, para que en el plazo de cinco días, lo remita a su superior jerárquico, debiendo ser éste un Licenciado en Derecho, para emitir la resolución correspondiente”.

Una vez complementado el párrafo primero del artículo 121 del Código Fiscal, se entiende que será un Licenciado en Derecho el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el que resuelva el recurso de revocación; es decir, una autoridad competente.

Sin embargo, la autoridad emisora de los actos controvertidos tendrá conocimiento de la interposición del medio de defensa, toda vez que los particulares afectados que promuevan el recurso, lo harán ante tal autoridad, para que ésta -en un plazo que no excederá de cinco días- lo remita a la autoridad competente para emitir resolución, siendo ésta su superior jerárquico.

Como ya se ha establecido con anterioridad, el superior jerárquico se señala como autoridad competente para resolver el medio de defensa.

Por lo tanto, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, debe ser la Dirección de Amparos contra actos administrativos “A” y actos administrativos “B”, ya que se va a encargar de la revocación de las resoluciones emitidas por las autoridades de la hacienda pública, las cuales estarán impedidas para resolver el recurso de revocación.

Con base en lo anterior, se puede determinar que la Dirección de Amparos, como parte de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, será el superior jerárquico de las autoridades de la hacienda pública que hayan emitido o ejecutado los actos controvertidos.

Ese superior jerárquico será la autoridad competente para resolver el recurso de revocación interpuesto por el particular afectado.

CONCLUSIONES

PRIMERA : La administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Para controlar esa legalidad se han otorgado a los particulares recursos o medios de defensa ante la propia administración pública, cuya finalidad consiste en que los actos o resoluciones emitidos sean sometidos a una revisión, a efecto de que la misma autoridad revoque, anule o modifique el acto emitido o ejecutado en caso de encontrar comprobada su ilegalidad.

Por lo que respecta al recurso de revocación, el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, establece que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso administrativo de revocación como un medio de defensa para los particulares.

Esos actos administrativos engloban a las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales, así como a los actos de autoridades fiscales federales.

SEGUNDA : El artículo 121 del Código Fiscal señala que el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

En cuanto a la resolución del medio de defensa el artículo 131 del ordenamiento legal citado, indica que será la misma autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado la que deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

TERCERA : Con base en lo anterior, podemos establecer que los actos o resoluciones emitidos por las autoridades hacendarias que afectan a los particulares y que dan motivo a la interposición del recurso de revocación no son debidamente analizados, toda vez que la autoridad que emite o ejecuta el acto administrativo controvertido es la misma que resuelve el medio de defensa promovido.

Cuando una autoridad emite o ejecuta un acto, se entiende que es la expresión de su voluntad con fundamento en una causa justificada.

Por lo tanto, al existir razones suficientes para que esa autoridad emitiera o ejecutara determinado acto, es improbable que por el hecho de existir un recurso de por medio, modifique su decisión y le de la razón al particular, ya que la autoridad debió de haber estudiado apropiadamente el asunto y considerado que era lo que procedía conforme a derecho.

Por ello, es necesario que sea una autoridad diversa a la que emitió o ejecutó el acto administrativo controvertido, la que resuelva el recurso de revocación. De esta manera, se apreciaría un criterio diferente, más objetivo y completamente imparcial.

CUARTA : La autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado tiene que estar impedida para resolver el recurso de revocación, de conformidad con la propuesta señalada en el presente estudio, toda vez que sus facultades se limitarán a recibir el escrito de interposición del medio de defensa que el particular le presente, para que posteriormente -en un plazo que no excederá de cinco días- lo remita a una autoridad jerárquicamente superior y ésta última emita la resolución correspondiente.

El superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, será calificado como autoridad competente para resolver el medio de defensa

interpuesto.

De lo anterior se desprende que esa autoridad competente debe ser un Licenciado en Derecho; es decir, una autoridad que se encuentra habilitada para desempeñar su ministerio, mediante la patente extendida por la Secretaría de Educación Pública.

QUINTA : El artículo 75-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que compete a la Dirección de Amparos contra actos administrativos "A" el proponer la revocación de las resoluciones emitidas por las autoridades de la hacienda pública; de igual manera, el artículo 75-B del citado Reglamento, establece que compete a la Dirección de Amparos contra actos administrativos "B" la revocación de las resoluciones emitidas por las autoridades hacendarias.

Por lo tanto, con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado debe ser la Dirección de Amparos contra actos administrativos "A" y actos administrativos "B", toda vez que se encargará de revocar las resoluciones emitidas por las autoridades de la hacienda pública.

Como ya se ha establecido, ese superior jerárquico será la autoridad competente para resolver el recurso de revocación interpuesto.

SEXTA : De acuerdo con lo anterior, podemos concluir proponiendo la complementación al párrafo primero del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, al señalar que la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado remita el asunto, dentro del plazo de cinco días, a una autoridad jerárquicamente superior; es decir, a la Dirección de Amparos contra actos administrativos "A" y actos administrativos "B", debiendo ser esta autoridad un

Licenciado en Derecho, para que la misma, como autoridad competente, resuelva el recurso de revocación.

Artículo 121: "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los; cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación, excepto por lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala, para que en el plazo de cinco días, lo remita a su superior jerárquico, debiendo ser éste un Licenciado en Derecho, para emitir la resolución correspondiente".

SÉPTIMA : Al establecer el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado como autoridad competente para resolver el recurso de revocación, es preciso señalar que deben complementarse los artículos 75-A y 75-B, fracción décima, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 75-A: "Compete a la Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "A":

X. Proponer a las autoridades de la hacienda pública la revocación de las resoluciones emitidas por éstas, en la materia de su competencia, siendo esta Dirección la autoridad competente para resolver el recurso de revocación por tratarse del superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó un acto".

Artículo 75-B: "Compete a la Dirección de Amparos contra Actos Administrativos "B":

X. Proponer a las autoridades de la hacienda pública la revocación de las resoluciones emitidas por éstas, en la materia de su competencia, siendo esta Dirección la autoridad competente para resolver el recurso de revocación por tratarse del superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó un acto".

BIBLIOGRAFÍA

1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.

"Compendio de Derecho Administrativo"

Editorial Porrúa. 1999.

2.- BRICEÑO SIERRA, Humberto.

"Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal y Distrital Mexicano "

Editorial Porrúa 1997.

3.- CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco.

"Introducción al Estudio del Derecho Fiscal"

Editorial Porrúa. 3ª Edición. México 1999.

4.- DE LA CUEVA, Arturo.

"Derecho Fiscal"

Editorial Porrúa. México 1999.

5.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.

LUCERO ESPINOSA, Manuel.

"Compendio de Derecho Administrativo"

Editorial Porrúa. México 1999.

6.- DIEP DIEP, Daniel.

"Temas para defensa Fiscal"

Editorial PAC, S.A. de C.V.

1ª Edición. México 2001.

7.- FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio.

"Derecho Financiero Mexicano"

Editorial Porrúa. México 2001.

8.- GALINDO CAMACHO, Manuel.

"Derecho Administrativo"

Editorial Porrúa 2000.

9.- MARGAÍN MANAUTOU, Emilio.

"El Recurso Administrativo en México"

Editorial Porrúa 2001.

10.- MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis.

"Derecho Fiscal Mexicano"

Ediciones Contables y Administrativas.

4ª Edición. México 1976.

11.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.

"Derecho Administrativo 1º y 2º cursos"

Editorial Oxford University Press-México

4a Edición UNAM.

12.- RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés.

"Recurso de Revocación Fiscal"

Editorial Porrúa 2002.

13.- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C.

"Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa"

Editorial Porrúa. 2ª Edición. México 1999.

14.- SERRA ROJAS, Andrés.

"Derecho Administrativo"

Editorial Porrúa 1999.

15.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

"Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de estudios, módulos IV y V"

Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa.

LEGISLACIÓN

- 1.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
- 2.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
- 3.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- 4.- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 5.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.
- 6.-CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938.
- 7.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.
- 8.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1981.
- 9.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- 10.- REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.