

237
23



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EL DERECHO DE PETICION Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MA. DEL CARMEN AQUINO CELIS

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EL DERECHO DE PETICION Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

INTRODUCCION.

	Pag.
CAPITULO I. EL DERECHO DE PETICION.	
a).- Antecedentes.	1
b).- Concepto.	7
c).- Requisitos de su ejercicio.	9
d).- Objeto de la garantía.	16
e).- Formas de obtener el respeto de la garantía.	21
CAPITULO II. MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD.	
a).- Legalidad de la Actividad Estatal.	29
b).- Actuación de los órganos del Estado. Procedimiento. Resolución.	36
c).- Errores que puede cometer el órgano del Estado.	38
d).- Justificación del Control. (Finali- dad).	44
e).- Especies de Medios de Control.	49
CAPITULO III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL NUE- VO CODIGO FISCAL.	
a).- Concepto.	73

b).- Recursos Administrativos señalados en el nuevo Código Fiscal.	80
c).- El Recurso de Revocación en el nuevo Código Fiscal.	88
d).- Actuación de la autoridad que conoce del recurso.	93
e).- Finalidad de su interposición.	103
f).- Efectos de la resolución.	106

CAPITULO IV. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EL DERECHO DE PETICION Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

a).- Diferencias.	
Autoridad ante quien se interpone.	114
Causa que le da origen.	116
El procedimiento.	119
Medios probatorios.	123
Fundamentación.	126
Finalidad.	129
Plazo de interposición.	133
b).- Similitudes.	
Por escrito.	135
Ante autoridad.	136
Se ejercita un derecho.	137

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N .

El presente trabajo tiene como origen la confusión que en la práctica se plantea, entre la garantía individual de petición y los medios de impugnación de carácter administrativo, en cuanto a las características y efectos se refiere. De allí que el objetivo de este estudio sea encontrar - las diferencias y similitudes entre el derecho de petición y los recursos administrativos. Objetivo que pretendemos alcanzar a través del método analógico.

Asimismo, con la finalidad de sistematizar la indagación del conocimiento del objeto de estudio, el trabajo lo estructuramos en cuatro capítulos, conforme al contenido siguiente :

El primero de ellos lo denominó " El derecho de pe tición ", y en él hago mención a este derecho como una garan tía individual a favor de los particulares, también analizo detalladamente los requisitos necesarios que se deben cubrir para que se haga valer, y cual es el objeto que el gobernado persigue para hacerlo efectivo.

En el segundo capítulo, que título " Medios de Con trol de la Legalidad ", señalo cuales son estos medios y en que área los podemos hacer valer.

" Los recursos administrativos en el nuevo Código

Fiscal ", es el nombre con el que denomino al tercer capítulo y en él llevo a cabo una descripción de lo que son los re cursos administrativos, cual es su finalidad y que se persigue con su interposición.

Y en el último capítulo " Diferencias y Similitudes entre el Derecho de Petición y los Recursos Administrativos ", realice un estudio comparativo de estos dos derechos, analizando detalladamente las características y diferencias que en ellos encuentro.

C A P I T U L O I .

EL DERECHO DE PETICION.

- a).- Antecedentes.**
- b).- Concepto.**
- c).- Requisitos de su ejercicio.**
- d).- Objeto de la Garantía.**
- e).- Formas de obtener el respeto de la Garantía.**

EL DERECHO DE PETICION.

I. a).- Antecedentes.

El artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía denominada " Derecho de Petición " (El cual no consiste realmente en pedir, sino en solicitar que se de una respuesta, diferencia que trataré más adelante) la cual establece lo siguiente : " Los empleados y funcionarios públicos respetarán el ejercicio del - derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república ". " A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito - de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario" (1).

Este precepto al igual que todas las Garantías Individuales a las que se refiere nuestra Carta Magna, cuenta - con una serie de antecedentes constitucionales e históricos - los cuales de alguna manera han contribuido para el logro y - perfección de esta garantía que se encuentra dentro del grupo de las garantías de libertad. El primer antecedente se encuentra en el artículo 27 del " Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana ", dado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, precepto que establecía : " A ningún ciudad no se le debe coartar la libertad de reclamar sus derechos an

te los funcionarios de la Autoridad Pública " (2), principio que no establecía la obligación de la autoridad para que emitiera su respuesta, de tal manera que en relación a la Constitución actual, la de Apatzingán daba una defensa a la autoridad si ésta no constataba, ya que la excluía de la obligación que se tiene actualmente a emitir una respuesta, además de que no se señalaban las formalidades necesarias para hacer valer tal derecho.

Un segundo antecedente lo encontramos en el artículo 2 del " Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 " (Voto — que fue emitido por don Mariano Otero, el día 5 de abril del mismo año, disposición que encuadra de manera general al derecho de petición; señalando por lo tanto que : " Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes " (3), precepto del cual se desprende no solo el derecho de petición, sino también el de poder votar y ser votado, hace así mismo alusión a lo que ahora es el derecho de asociación o de reunión, y continuando menciona una de las obligaciones de todo ciudadano : La de pertenecer a la guardia nacional, artículo que después quedó legalmente establecido por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847.

Más adelante este artículo requirió de modificaciones y fue en 1856, cuando en el Palacio Nacional de México, — se creó dentro del Estatuto Orgánico Provisional de la Repú—

blica " el artículo 23, que se refiere a la garantía a la que he hecho alusión, estableciendo así tal disposición que : " - Son derechos de los ciudadanos : Ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrado para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las letras de la ley. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares " (4).

El " Proyecto de Constitución Política de la República de 1856 ", también hace mención a este punto que me ocupa, en el artículo 19 : " Es inviolable el derecho de petición, ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república ". " En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Los que se eleven al Congreso Federal serán tomadas en consideración, según provenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueran de la competencia del Congreso, pedir que se pase a una comisión o que se discutan desde luego, pero en todo caso se hará conocer el resultado al peticionario " (5).

Precepto que después de las modificaciones que los constituyentes consideraron necesarias, quedo más adelante — dentro del artículo 8 de la Constitución Política de la República Mexicana, efectuada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, artículo que transcribo a continuación : " Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa, pero en materia política solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república.

A toda petición debe recaer un escrito de la autoridad a quien se haya dirigido y ésta tiene la obligación de hacer conocer - el resultado al peticionario " (6), observandose dentro de este precepto conceptos que lo asimilan con el artículo 8 actual.

Otro antecedente es el que se encuentra en el artículo 8 del " Estatuto Provisional del Imperio Mexicano " el cual fue dado el 10 de abril de 1865 en el Palacio de Chapultepec, Art. 8 del Estatuto : " Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo. " (7).

El último antecedente de esta garantía de libertad - se observa en el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, emitido en diciembre de 1916, así tal artículo a la letra dice : " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición si se ejerce - por escrito de una manera pacífica y respetuosa, pero en materia política, solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república " (8) " A toda petición deberá recaer un - acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la - que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario " (8). Proyecto que una vez que se debatió por el Congreso Constituyente de 1916, fue aprobado por 168 votos a - favor y 2 en contra, siendo tal artículo -por consecuencia- el vigente en nuestra Constitución actual de 1917.

Artículo que a la letra dice :

" Los funcionarios y empleados públicos respetarán el - ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república ".

" A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de - la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario "(9)

De lo señalado anteriormente, se desprende que esta garantía constitucional data de tiempos muy antiguos habiendo existido en todas las épocas, aún bajo los regímenes monárquicos y despóticos más absolutos, que en este último caso más - que verse como derecho, se interpretaba como un favor o gracia por parte del Estado.

En relación al punto que estudio, haré referencia a distintos países que consagran de una u otra manera la Garantía Constitucional del Derecho de Petición.

Inglaterra, por ejemplo, en 1869 estableció " Que - los súbditos tienen derecho de presentar peticiones al rey, - siendo ilegales las prisiones y vejaciones de cualquier clase que se sufran por esta causa " (10).

Por lo que toca al país hermano de Estados Unidos - de Norte América, el derecho de petición fue consagrado por - la enmienda primera de la Constitución, precepto que expresa:

" El Congreso no hará una ley por la que se limite el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al gobierno la reparación de sus agravios " (10).

En el derecho argentino todos los ensayos constitucionales anteriores a 1853 reconocían de manera implícita el derecho de petición hacia las autoridades, la Constitución actual argentina (que data de 1853) en su artículo 14, se refiere a los derechos con que gozan los habitantes de ese país señalando entre éstos, que tendrán derechos a peticionar a las autoridades, siempre y cuando respeten los puntos que reglamentan su ejercicio. Dentro de la propia Constitución Argentina, se estableció que el derecho de petición, siempre sería favorable para quien solicitare información a la autoridad, - no obstante que en o el Congreso haya señalado a las autoridades que éstas prohibieran el ejercicio de esta petición, prohibió en su artículo 22 que ni la fuerza armada o grupos de - personas con alguna autoridad podían atribuirse los derechos del pueblo y peticionar a su nombre, de tal manera que si esta se presentaba podían ser acreedores a una sanción, lo ---- cual siempre de una u otra manera les causaba algún perjuicio.

Volviendo al texto de nuestra Constitución, el último parrafo del citado artículo 8, " ... pero en materia política solo podrá, hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república ", considero que es una medida de defensa nacional puesto que si los extranjeros cuentan con la más completa facilidad para que se conviertan en mexicanos por naturalización, sería anticonstitucional que se pretendiera participar en actividades políticas, de tal manera que mientras conserven su caracter de extranjeros, son extraños a toda participa

ción en nuestro derecho político.

Además en ningún país del mundo es admitido a los extranjeros que participen de los derechos que la ley fundamental reserva a los ciudadanos del país, así, si en nombre de una libertad o de una fraternidad malamente entendidas se les permitiera a los extranjeros el ejercicio de tales derechos, se tendría como consecuencia el extinguiamiento del sentimiento patrio de la nacionalidad, perdiéndose también la independencia de la nación.

Por lo dicho en párrafos anteriores, alabo a los constituyentes, por su inteligencia al incluir esas líneas.

I. b).- C o n c e p t o .

El Derecho de Petición es una garantía individual, contenida en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Carta Magna.

Es también un derecho inherente al hombre, que nace del mismo sistema social, porque es una necesidad del hombre, el cual no necesita de un régimen determinado, por lo que este derecho no puede ser restringido.

El derecho de petición, " Es uno de los derechos públicos individuales concedidos al hombre frente al estado - que le da la facultad de elevar peticiones a la autoridad"(11)

de esta definición se percata la importancia de este derecho, ya que constituye un instrumento sin cuyo uso los gobernados no podrían tener oportunidad de poner en conocimiento de las autoridades sus necesidades individuales o colectivas, las -- cuales constituyen una obligación o deber primordial del Estado.

El derecho de petición, podemos decir que " Consiste en el reconocimiento de las facultades de todos los habitantes de cualquier país, para que se dirijan a las autoridades públicas a fin de reclamar u observar alguna cosa incumbente a esta última " (12) constituyendo así un medio del que se vale el pueblo para constrolar y orientar a los gobernados en las inquietudes que les represente cualquier acto, resolución o procedimiento efectuado por la autoridad, de tal manera que por petición se debe entender " Derecho a solicitar ", es decir, que se nos de respuesta sobre algo, pudiendo ser de tal modo esta contestación afirmativa o negativa, o bién la -- autoridad puede, si lo desea extenderse para darle al petionario una mejor explicación.

Como señalé en líneas arriba, el derecho de petición, es primeramente una Garantía Individual; por lo que podemos decir que es " un medio jurídico que se traduce en un medio de salvación o salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al Poder Público " (13).

Por no contar con una definición exacta del derecho de petición, agragaré, de un modo personal, que por dere-

cho o garantía de petición se entiende : " La potestad que — tiene el individuo (persona física o moral) para acudir ante todo órgano del Estado, con la única finalidad de que éstos le resuelvan sobre lo que se les plantea " .

Realmente el derecho de petición, no obstante ser — una garantía consagrada en las Constituciones de todo el país, definiciones que se refieran en una forma concreta a este derecho no existen, por lo que espero, que mi definición pobre en documentación reúna los elementos necesarios que esta garantía exige para su total entendimiento.

Por este derecho pues, debemos entender que se da — derecho a solicitar que se de una respuesta sobre lo que nos interesa, más que nada a eso : a recibir una " respuesta " y no a " pedir ", ya que con este concepto se puede mal interpretar su objeto y finalidad.

I. o).- R e q u i s i t o s p a r a s u e j e r c i - -
o i o .

El Derecho de Petición, me atrevo a asegurar que ja — más ha sido negado o desconocido, aunque nuestras leyes políticas anteriores a la Constitución de 1857, no lo hayan consagrado de una manera expresa y terminante, así pues este derecho se funda en la naturaleza misma del hombre y en la naturaleza y fines de la sociedad civil, de tal modo que " Se comprende que por tener este caracter no se le consigne en algu-

nas constituciones; pero repugna que alguna se estableciera, que nadie podía dirigir peticiones sobre cualquier materia a la autoridad pública. Semejante prohibición sería la expresión más fiel del principio de los gobiernos absolutos, en cu ya absurda teoría los gobernados no tienen más derechos que los que como gracia les acuerda la voluntad soberana del que gobierna " (14).

El multiplicado artículo que se refiere al derecho de petición, encuentra su fundamentación en la disposición -- contenida en el artículo 8 de nuestra Constitución, precepto del cual deriva, la facultad que le asiste a todo ciudadano -- para que eleve solicitudes ante las autoridades con la única restricción de que sea llevada a cabo de una manera pacífica y respetuosa, señalando así mismo una excepción; de que en materia política solo podrán participar de ese derecho los -- ciudadanos mexicanos, de tal manera que el extranjero que pretenda hacer valer peticiones en materia política, puede ocacionarse problemas migratorios.

El precepto a que he aludido (artículo 8) señala de su estatutos los requisitos necesarios para que se haga valer este derecho :

- - - Por escrito,
- - - de manera pacífica y ,
- - - respetuosa.

Siendo elementos necesarios para que se de lugar a una contestación :

- - - Por escrito.

- - - en la que se de a conocer el resultado de la petición y,
- - - la cual debe ser dada en breve término.

Las primeras tres características, son requisitos -
necesarios para que se le de aceptación a este derecho, y en
relación a ellos, hubo una promulgación algunas objeciones --
que no tubieron vital importancia.

En relación a que debía constar por escrito, el ---
constituyente Pastrana Jaimes manifestó que se consideraba un
defensor de la clase pobre, por lo cual quería conocer la ra-
zón que daba lugar a que la petición fuera por escrito, argu-
mentando que en la República Mexicana había muchos que no sa-
bían escribir y que no contaban además con diez centavos en -
la bolsa para adquirir el papel, por lo que decía, que si se
establecía el término " constar por escrito ", el derecho de
petición solo lo tendrían aquellos que tuvieran recursos eco-
nómicos, resultando por consecuencia que las peticiones verba-
les no serían atendidas, produciendo así, que los pobres no -
tuvieran justicia. Este argumento fue debatido, diciendo que:
" La petición por escrito no quiere decir que el ciudadano --
deba hacer precisamente por escrito su petición ante la auto-
ridad; puede presentarse ante ella, y ésta levantar un acta -
sobre el asunto, teniendo la obligación de contestar en los -
términos que crea prudentes. Así que no es preciso que lleve
su solicitud escrita. Si no sabe firmar , puede buacar quien
firme por él " (15)., o bién puede imprimir su huella digital
para legitimarse.

En relación a lo citado en líneas arriba, conside-

ro menester hacer alusión a las siguientes tésis jurisprudenciales :

" Petición. Interéses Jurídicos en el Amparo, por - violaciones al derecho de .- Por no dar congruente contesta- ción a la solicitud que se haga ante una autoridad, se lesio- nan los interéses jurídicos del ocursoante, en virtud de que - amento a lo ordenado por el artículo 8 constitucional, las au- toridades tienen la obligación de dictar a toda petición he- cha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo tam- - bién por escrito, que se dará a conocer en breve término al - petionario " (16).

" Petición Der.- A toda petición que se haga, debe - rá recaer por escrito de la autoridad a quien se haya dirigi- do la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve -- término al petionario; pero se debe entender, como lo indí- ca la lógica más elemental, que el acuerdo recaído debe ser - congruente con la petición formulada " (17).

Y la tercera tésis jurisprudencial que considero - pertinente transcribir dice :

" Petición, derecho de .- La garantía que otorga - al artículo 8 constitucional, no consiste en que las peticio- nes se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero se impone a las auto- ridades la obligación de dictar a toda petición hecha por es- crito, una contestación, que debe hacerse saber en breve tér- mino al petionario. " (18).

Por lo que toca al segundo requisito; " ... de manera pacífica " se entiende que toda petición llevada a cabo por personas físicas o morales, debe ser necesariamente de una manera calmada, ya que si para solicitar una petición, lo intentamos valiendonos de un mítin o de cualquier forma arbitraria o altanera, lo único que lograremos será que nos retarden la contestación, o bién que no le den entrada a nuestro escrito, — por la forma en que se actúo, por mi parte considero este requisito incesario, ya que toda persona al solicitar algo por sencillõ que sea (por educación o conveniencia) se dirige — en este caso— a la autoridad, con la mejor paciencia del mundo, para así no dar motivo a que se le regrese su escrito, alegando la forma arbitraria en que se le solicita, este requisito esta enlazado con el tercero " ... respetuosa ", ya que en ningún momento se debe pretender insultar o faltarle el — respeto a quien conozca de nuestra petición, de tal manera — que la irrespetuosidad jamás puede servir de apoyo a una petición.

Tomando en consideración al segundo parrafo del artículo en cuestión; " A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario " se deduce que de la petición que se le presenta debe de recaer un escrito, por ello agrego : que toda petición al ser conocida por la autoridad, ella al conocerla, antes de iniciar cualquier trámite debe dar a conocer su contestación al respecto, mediante " acuerdos ", los cuales siempre son por escrito, de tal manera que es por ende, obligación de la autoridad que conoce de la petición, contestar por escrito,

contestación en la que dará a conocer lo que se pide, no una contestación que deba invariablemente satisfacer al petionario.

Continuando con lo señalado por ese precepto, se -- concluye diciendo, que la contestación se hará saber en breve término, entendiendo por ello, que es el tiempo necesario y -- lógico para que se estudie y resuelva, pero es obio que el -- propósito consiste en que sea el menor tiempo posible, siendo irracional que se fije un tiempo determinado para la contesta ción, ya que nada se conseguiría si se fijará un tiempo de 4, 6, 10 ó 15 días, puesto que no todos los negocios requieren -- igual cantidad del tiempo para poder ser sencillamente resuel tos, por lo que considero, que todo lo que argumente a este -- respecto sería inútil, de tal modo que si un Estado o depen-- dencia gubernativa tiene mal organizada su administración in-- terna, saldría sobrando que nuestra Constitución le señalará a las autoridades un tiempo determinado para contestar, por -- lo tanto considero que el plazo varía para que se de contesta ción, ya que depende de los intereses y motivos que le den o-- rígen a la petición.

A' continuación, para hacer más explícito mi estudio transcribiré las siguientes ejecutorias. :

" Petición derecho de.- Si en el escrito en el que el peticionario da cumplimiento a determinados requisitos que le fueran pedidos, también insiste en su solicitud, es claro que la oficina respectiva está obligada a acordar ese escrito y dar a conocer el acuerdo al interesado, en breve término en

cumplimiento a lo ordenado por el artículo 8 de la Constitución, sin que sea suficiente el simple trámite interno que la autoridad ordene para que se de cumplimiento a la garantía es tablecida en el citado precepto " (19).

" Derecho de Petición.- Atento a lo dispuesto por - el artículo 8 de la Constitución que ordena: " Que al derecho de petición debe recaerle un acuerdo respectivo, es indudable que por breve término se debe entender, aquel que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse " (20).

Si el precepto constitucional mexicano señala que es obligación de los funcionarios y empleados públicos, respetar el derecho de petición, tales solicitudes pueden ser dirigidas a los representantes de cualquiera de los tres poderes o a cualquier otra autoridad creada por las leyes reglamentarias.

Si continuamos analizando el precepto constitucio--nal, nos percataremos de que para su interposición no se re--quiere ninguna formalidad técnica, pudiendo por lo tanto ha--cer uso de esta garantía hombres y mujeres, mexicanos o ex--tranjeros, solteros o casados, con alta capacidad económica - y aquellas que no sean económicamente solventes, siendo la ú--nica limitante de que sean " ciudadanos " y en el caso de que éstos sean extranjeros no lo podrán ejercitar solo en materia política.

El escrito en que se solicite, debe de contener la firma del peticionario o del representante " exigiendo única--mente que las firmas que suscriban al documento sean reales y positivamente auténticas, pues de lo contrario se estaría ---

ante el delito de falsificación " (21), constituyendo de tal manera un derecho natural que hoy forma parte de las garantías políticas contenidas en las instituciones de todos los pueblos libres, como lo es nuestro MEXICO.

En el supuesto de que el gobernado no sepa escribir, la petición la puede redactar un tercero, y el interesado se legitima al momento de estampar su firma, por medio de su huella digital en el escrito.

Para reafirmar lo dicho transcribiré el artículo 18 del nuevo Código Fiscal de la Federación.

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

I. d).- O b j e t o d e l a G a r a n t í a.

La garantía de petición establecida en la Constitución Federal y en la de todos los Estados de la República, consagra como objeto principal de este principio, el derecho que tienen los particulares contribuyentes de que se les dé una contestación, para apoyar lo que manifiesto, considero que si hago alusión a los preceptos establecidos por las constituciones locales tendré bases suficientes para poder argu--

mentar a la contestación como objeto de esta garantía en cuestion.

La Constitución del Estado de Oaxaca en su artículo 13 dice : " Ninguna Ley ni autoridad podrá limitar el derecho de petición , con tal de que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En asuntos políticos, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la república. La autoridad a quien se dirija la petición tiene la obligación de contestarla por escrito en el término de 10 días cuando la ley no - fije otro, y hacer llegar desde luego su respuesta al petionario" (22), precepto que de una manera sigue los lineamientos que le marca la Constitución Federal, a diferencia de que ésta señala el plazo con que cuenta la autoridad para emitir su resolución, plazo que consta de 10 días.

Por su parte el artículo 17 de la Constitución del Estado de Coahuila establece : " Los habitantes del Estado - tienen, además de los derechos concedidos en el Capítulo I de la Constitución General de la República, las siguientes : I.- ...; II.- ...; III.- Ejercer el derecho de petición ante las autoridades del estado, debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha en que se re ciba la petición siempre que se haga conforme a la ley y cuando ésta no marque término " (22).

El Estado de Puebla también consagra este derecho en su artículo 136 : " La autoridad ante quien se ejerza el - derecho de petición, dictará su proveído por lo menos dentro de 8 días, cuando las leyes no señalen otro término " (22).

El artículo 8 de la Constitución de Querétaro señala : " La petición hecha conforme al artículo 8 de la Constitución General, sería contestada por las autoridades a quien corresponda dentro de un plazo máximo de 10 días, contados -- desde la fecha de su recibo, siempre que se haga conforme a -- la ley y cuando ésta no marque término " (22).

Por lo escrito en líneas arriba se percata que las Constituciones locales, siguen en su mayoría los lineamientos y principios que señala nuestra Carta Magna, caracterizándose las locales porque especifican el plazo que se tiene para que se emita la contestación, señalando no más de 30 días para -- que emitan su informe, en relación a ésto la S.C.J.N., interpreta que por breve término se debe entender un lapso que va de 3 días a 1 año, según el caso, ésto debido a que nuestro -- cuerpo Constitucional sólo señala que la contestación se debe dar en breve término.

Este derecho es de gran importancia al grado que -- también las constituciones de otros países hacen alusión a él así vemos que la Constitución de Colombia señala :

Art. 45.- Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de intereses personales o generales, y de obtener pronta resolución "(23).

Argentina Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación, gozan de los siguientes derechos : Petitioner a las -- autoridades ... " (23).

Nicaragua; Artículo 117.— Toda persona tiene derecho de dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los poderes públicos y a las autoridades, éstos están obligados a resolver las peticiones o reclamaciones y a comunicar lo resuelto " (23).

De lo establecido, se puede sintetizar, diciendo que el derecho de petición, lo tiene cualquier ciudadano de la república, en el Estado, país, o municipio en el que se encuentre, y el extranjero siempre y cuando se trate de asuntos en los cuales no esten inmiscuidos asuntos políticos.

El derecho consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política, representa un derecho de libertad otorgado a los gobernados, para que éstos, tengan oportunidad de solicitarle a las autoridades de cualquier tipo una respuesta, -- siendo esa, precisamente el objeto de la garantía: Obtener -- respuesta de la autoridad ante quien se solicita.

Este precepto a dado lugar a confusiones --de buena o mala fé-- ya que no pocas veces se ha pretendido hacer valer este derecho como un Recurso Administrativo, sin que este artículo sea el medio legal para obtener una información a fondo. Y en materia fiscal, sólo procederá el Recurso si lo establece el propio Código o, alguna ley u ordenamiento administrativo.

Volviendo al tema inicial del objeto que se persi- con esta garantía, diré que el objeto de la petición puede --

ser de cualquier índole, es decir, puede versar sobre un derecho " ... ya se trate puramente de alguna gracia, ora sean fundados y racionales los motivos de la solicitud, ora sean absurdos, a nadie puede impedirse que la haga, con tal de que se expresen en términos pacíficos y respetuosos " (24).

Este derecho puede observarse como aquel que encuadra dos objetos : El primero : Tratar de darle al particular la oportunidad de que se diriga a la autoridad para que le de una respuesta.; Y el segundo : Obligar a la autoridad, para que cumpla los preceptos constitucionales.

Pero, el objeto primordial es : obtener una respuesta, y las autoridades cooperan para que se obtenga esta respuesta, ya que de lo señalado en el artículo 8 de nuestra Ley Fundamental, se desprende que las autoridades " Tienen — como obligación dictar un acuerdo escrito, a la solicitud que el gobernado les eleve " (25) tal respuesta tiene que ser adecuada a lo que solicite, sin importar que satisfaga o no al peticionario, en relación a ésto, la S.C.J.N. ha asentado que: " Las garantías del artículo 8 constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide (Objeto principal de la garantía) y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido " (26).

Por ende, la autoridad cumple con el objeto de la garantía, al emitir su respuesta por escrito, independientemente del sentido y de los términos en que esté concebido, pero no basta para que se de por respetada esta garantía, con dar una resolución, sino también con darla a conocer al ciudadano.

I. e).- Formas de obtener el respeto de la Garantía.

Por ser el Derecho de Petición, un derecho concedido a todo ciudadano, éste puede en ocasiones ser violado, por lo que en mi proyecto de tesis profesional, pretendo hacer alusión a los medios con que cuenta el gobernado para hacer valer tal derecho.

El Amparo, por ser un juicio o proceso que tiene por objeto la protección de las Garantías Individuales consagradas en la Constitución, es el medio más idóneo para obtener el respeto de la garantía consagrada en el artículo 8 de nuestra Carta Magna.

El Juicio de Amparo, es más que nada una medida de control, por la cual el derecho de petición se hace efectivo, ya que si un gobernado solicita información y nunca obtiene una respuesta, el derecho de petición se está violando, y por ello nace el derecho de acudir al Amparo, ya que éste es la defenza de las garantías individuales.

Las violaciones a las garantías individuales contenidas en los primeros 29 artículos de la Constitución, pueden ser directas o indirectas.

" Las violaciones directas, se presentan cuando se actualizan de manera concreta los supuestos de la garantía individual " (27).

Las violaciones de la legalidad protegida por los artículos 14 y 16 constitucionales, son violaciones indirectas a la Constitución, porque se viola la legalidad ; por lo tanto, cualquier violación a la ley se traduce de manera indirecta en violación a la letra de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

De lo dicho concluyo diciendo, que el Amparo tiene como fin proteger de manera indirecta la legalidad, incluyendo en ésta la parte orgánica de la Constitución, dentro de los cuales se encuentra el artículo 8 del derecho de petición.

Por tratar el tema del Amparo más adelante. no ahondaré en este punto, sólo señalaré que el Amparo es la garantía o instrumento con el cual se logra el respeto de los derechos fundamentales del mexicano establecidos en nuestra máxima ley.

El efecto de la sentencia que concede el Amparo se limita a restablecer al quejoso, el goce de la garantía individual violada, sin hacer declaración general sobre la ley o acto de su autoridad que haya sido materia del Juicio de Amparo. En el aspecto individualista de la institución de control que hace importe únicamente proteger a los gobernados y en forma subsidiaria nuestra Carta Magna, actualmente no existen otras vías tipificadas legalmente, diversas legalmente como lo es el Amparo.

El Juicio de Amparo o Juicio de Garantías -como ya

señalé en líneas arriba- es un medio de control de la legalidad, y por ende puede ser hecho valer por todo particular, — así los gobernados podemos obligar a la autoridad a que nos conteste si interponemos este juicio, de tal manera que si el artículo 8 de la Constitución ordena que a toda petición debe de recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan — más de 4 meses desde que una persona presentó un ocurso y ni gún acuerdo ha recaído, se viola la garantía que establece en te precepto y por lo tanto tenemos todo el derecho de hacerlo saber a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se puede dar el caso de que la autoridad que con ció de la petición pretexto lo tardado de los trámites para — dar su contestación sobre lo que se le formula, pero este motivo no es suficientemente para disculpar la conducta de los funcionarios, resultando de tal manera, una violación a un — precepto constitucional.

Para mayor esclarecimiento de lo señalado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala : Petición derecho de.- Se viola la garantía que consagra el artículo 8 constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo re caído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el có mulo de solicitudes similares implique que puedan resolverse todas las cosas con la prontitud que los interesados desean, — pues ante esta situación, la oficina respectiva debe prever a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia " (28)

De todo lo establecido concluyo agregando que : El Juicio de Amparo, por ser un medio de control de la Legalidad, representa un medio efectivo para hacer valer nuestros derechos, en este caso, el consagrado por el artículo en cuestión.

Como ya se dijo, la existencia de esta garantía, es consecuencia de una exigencia jurídica de parte de los gobernados, ya que éstos le exigen a las autoridades que les resuelvan sobre su petición en un tiempo razonable, y es por ello que se ha creado el Juicio de Amparo como medio para que esta garantía sea respetada, es decir, al consagrarse en nuestra Constitución en el número que le corresponde a esta garantía se le obliga a la autoridad para que resuelva en breve término, y si transcurrido éste, aún no se cuenta con dicha respuesta, se puede hacer valer el Juicio de Garantías, ya que sólo con éste se le puede obligar a las autoridades para que resuelvan, de tal manera que es el Juicio de Amparo el medio más idóneo y eficaz para que se haga respetar ésta y todas las demás garantías consagradas en nuestra Ley fundamental.

Repitiendo manifiesto, que todo particular cuenta con medio de defensa, y en éste caso el ciudadano cuenta con el respaldo suficiente para ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer valer este derecho. En efecto, para que se logre el respeto de esta garantía, sólo basta que el titular de ese derecho. es decir el particular en general, lo solicite ante la autoridad competente promoviendo un Juicio de Garantías, exigiendo se le obligue a la autoridad -

inicial dé respuesta a su petición ya que lesiona los intereses del promovente, por lo que se pide que dicte un acuerdo escrito a la solicitud que se le entregó.

Esta impugnación se puede hacer valer en un tiempo razonado, nuestro máximo tribunal en sus diversas jurisprudencias ha señalado que tiempo razonado es el de 4 meses, después de haberse presentado la solicitud, pero que en algunos casos pueden ser 5 ó 10 días. Por mi parte considero que el tiempo suficiente es el que señala el artículo 18 en su fracción XXXVI de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios, la cual dice que el funcionario que no emita una respuesta en el término de un mes incurre en responsabilidad oficial, haciéndose responsable de las consecuencias que deriven de su no contestación.

Artículo 18 .- Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios de la federación . . .

Frac. XXXVI .- Volver negatorio el Derecho de Petición, no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión dentro de los 30 días siguientes a la presentación de su solicitud.

De tal manera que el funcionario a quien se le haga una petición y no de la respuesta correspondiente, incurre en un delito de Responsabilidad Oficial, la cual es sancionada por el derecho penal, tipificado en el artículo 10 de su Código respectivo.

Relación de Citas Bibliográficas, señaladas en el Capítulo I.

- (1).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Cámara de Diputados; XLVI Legislatura; III Tomo; Ed. Talleres Gráficos de la Nación S. C. de P. L.; México; 1967; Página 611.
- (2). (3).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada; Pág. 614
- (4). (5). (6).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada; --
Página 615.
- (7). (8).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada; Pág. 618
- (9).-- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa S.A.; Sexagesimoquinta Edición; México 1979; Página 11 y 12.
- (10).-- Enciclopedia Jurídica "OMEBA"; Tomo VII; Ed. Bibliográfica Argentina S.R.L.; Buenos Aires; 1957; Voz " Derecho de Petición "; Página 111.
- (11).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada; Página 613.
- (12).-- Enciclopedia Jurídica "OMEBA"; Obra citada; Página 112.
- (13).-- Burgoa Ignacio; " Las Garantías Individuales "; Ed. Porrúa S.A.; Desimasexta Edición; México; 1982; Pág. 177.
- (14).-- Lozano José María; " Tratado de los Derechos del Hombre " Ed. Porrúa S.A.; Segunda Ed.; México; 1972; Página 195.

- (15).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada; Página 619.
- (16).-- Tesis Jurisprudencial; 769; Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación; Quinta Epoca; Página 1414.
- (17).-- Informe del Presidente de la S. C. J. N.; 1957; Segunda Secretaría; Página 47.
- (18).-- Tesis Jurisprudencial; 768; Apéndice de la Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación; Quinta Epoca; Página 1412.
- (19).-- Amparo en Revisión 132/57; Informe del Presidente de la S. C. J. N.; Segunda Secretaría; Página 44.
- (20).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada; Página 620.
- (21).-- Enciclopedia Jurídica "OMEBA; Obra y Voz citada;Pg.620
- (22). (23).-- Derechos del Pueblo Mexicano; Obra citada;Pg.622
- (24).-- Lozano José María; Obra citada; Página 194.
- (25). (26).-- Apéndice al tomo CXVIII; Tesis 766; Obra citada; Página 720.
- (27).-- Padilla José R.; "Sinópsis de Amparo"; Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor; Segunda Edición; México; 1978;Pg.7
- (28).-- Tesis Jurisprudencial; Sexta Epoca;Vol. XII; Pg. 130.

CAPITULO II.

MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD.

- a).- Legalidad de la Actividad Estatal.
- b).- Actuación de los órganos del Estado.
Procedimiento.
Resolución.
- c).- Errores que puede cometer el órgano del Estado.
- d).- Justificación del Control (Finalidad).
- e).- Especies de medios de control.

CAPITULO II.

MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD.

II. a).- Legalidad de la Actividad -
Estatal.

Actualmente la vida moderna nos enseña que es conveniente que la voluntad administrativa se forme, se manifieste y que pueda ser impugnada a través de una serie de actos, los cuales si éstos se coordinan en forma adecuada, habrá una mayor posibilidad de alcanzar los efectos jurídicos que se pretendan lograr.

Además un principio fundamental, inspira a las autoridades a actuar de acuerdo a los preceptos legales, por lo cual, si bien los medios jurídicos son de por sí una expresión de civilización y legalización " Toda la voluntad administrativa, las relaciones jurídicas y la defensa de los derechos humanos, estará no solamente sometida al principio de legalidad, sino que aparecerá impregnado de un positivismo o positivo sentido netamente democrático " (1), de tal manera que si este principio se respeta será legítima -valga la redundancia- la supuesta legalidad que revisten los actos de la autoridad y por consecuencia, se justificará plenamente su ejecutoriedad.

En nuestro derecho mexicano, el principio de legalidad se fundamenta primeramente en el artículo 14 constitucional y 16 del mismo cuerpo legal.

El artículo 14 de nuestra Carta Magna, hace referencia al principio de legalidad en su segundo párrafo : ... A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna ". " Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho ".

Este precepto sin lugar a dudas ocupa un lugar especial entre los derechos públicos individuales, que aparecen en el Capítulo I del Título Primero de la propia Constitución, bajo el nombre de " Garantías Individuales ", además, este precepto en cuestión tiene singular importancia, porque su aplicación asegura la efectividad de los derechos de Libertad, Igualdad y Propiedad reglamentados por otras disposiciones de nuestra Ley Fundamental, en este párrafo se desprende lo siguiente : Se condiciona la privación de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos de cualquier persona, a que medie juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, y a que en dicho juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y todo conforme a las leyes que se hayan expedido con anterioridad al hecho y aplicables exactamente al caso concreto, en el lenguaje jurídico actual, se deduce que de este párrafo deriva la " Garantía del debido Proceso Legal ", que a su vez se traduce en el derecho que toda persona tiene para ser oída por la autoridad (que resulta ser la Garantía de Audiencia), y para saber utilizar su de--

fensa los elementos y medios que las leyes pongan a su alcance pueden ser hechos valer.

Art. 14; 2do Párrafo - - - Garantía del debido Proceso Legal - - - Garantía de Audiencia - - - Garantía de Libertad - - - = Legalidad de la Actividad Estatal.

Para apoyar mis anteriores anotaciones, transcribiré la siguiente ejecutoria :

"Audiencia, Garantía de.- Debe satisfacerse aunque el acto reclamado esté fundado,.- No es suficiente que el acto de autoridad esté fundado en ley, para dejar satisfecha la Garantía de Audiencia que consigna el artículo 14 de la Ley fundamental, sino que toda autoridad esté obligada a oír previamente en defensa de todo procedimiento al interesado para el efecto de que estén en condiciones de exponer sus defensas" (2).

El artículo 16 de la Constitución Política Federal, hace también alusión al principio de legalidad, en su primera parte : " Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento ... "; Por ello para que todo acto realizado por la autoridad para que sea legal requiere :

- Que sea por mandamiento escrito,
- de autoridad competente,
- que sea fundado.
- y que sea motivado.

De este artículo se desprende, que es uno de los -- más ricos en contenido, dentro de los que establecen derechos públicos individuales, este artículo en importancia teórica y práctica se equipara al artículo 14, ya que ambos artículos -- encuentran lugar en el grupo de derechos que la Constitución denomina " Garantías Individuales ", de modo que la violación de las autoridades o cualquier violación a estos derechos señalados en el artículo 14 y 16 da lugar a que se haga valer -- el Juicio de Amparo.

La norma constitucional a la que ahora haré referencia, consagra la llamada " Garantía de Competencia .", y la -- " Garantía del derecho a la Legalidad ". Lo protegido por el párrafo inicial del artículo 16, no sólo es la persona humana y jurídica, sino algo máspreciado como lo es la familia, el domicilio, los papeles y las posesiones.

De ahí que cualquier molestia que las autoridades -- le infieran al particular, queda sujeta a que medie mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la -- causa legal del procedimiento, por ello la autoridad debe e--jercitar exclusivamente las atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes que las crean y que norman su conducta, y respetar también de manera escrupulosa los límites que éstas les fijen.

En relación con el primer párrafo del artículo que estudio la S.C.J.N. ha sustentado la jurisprudencia y tesis -- por demás sobresalientes, de las cuales sólo haré mención a --

algunas de ellas, por no ser éste el tema específico de mi en sayo profesional.

" Orden de Aprehensión, autoridad competente para dictarla.- El alcance del concepto " autoridad competente ", que emplea el artículo 16 de la Constitución Federal, se refiere a la autoridad a la que debe ser consignado el responsable una vez aprehendido y en consecuencia, a la competencia - también para decretar el auto motivado de prisión o de libertad, en sus respectivas o respectivos casos " (Tomo del Sema nario Judicial de la Federación XLIII, Página 750).

" Artículo 16 Constitucional.- El requisito de fun damentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría - que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a - la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente ". (Boletín 1960; Segunda Sala; Pá- gina 474).

Motivación.- que se entiende por .- La " motiva-~~ci~~ ón " exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto del acto autoritario - de molestia, según el cual, quien lo emitió llegó a la con- clusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta - exactamente a las prevenciones de determinados preceptos lega les, es decir, motivar un acto es externar las consideracio- nes relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la

autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal " (3).

" Artículo 16 Const. Para Acatarlo, es preciso que la autoridad cite la norma legal en que se apoya e invoquen los hechos que la hacen aplicable.- Es inadmisibles la argumentación de que la recurrente estima que sus actos se apoyan en las leyes y reglamentos aplicables, y por ello, no es indispensable mencionar tales disposiciones, ni citar los preceptos que se requieren al caso, ya que el artículo 16 de la Carta Magna exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad apoya su decisión, y deben mencionarse además las circunstancias cuya existencia hace aplicable al caso la norma que se invoca ". (4).

" Acto reclamado, su fundamentación y motivación.- Aunque es verdad que los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República no señalan ninguna fórmula sacramental respecto a la manera como deben fundarse las resoluciones que pronuncien, también lo es que la garantía de fundamentación y motivación protegida por dichos preceptos debe entenderse racional y lógicamente como el examen y la decisión concretas y directas de cada una de las cuestiones planteadas por el inconforme " (5).

Para concluir con la explicación al principio de igualdad, daré mis definiciones propias y posteriormente haré alusión al Código Fiscal de la Federación, en sus diversas disposiciones referidos a la presunción de legalidad en los -

actos y resoluciones de caracetr administrativo.

Por fundamentación, considero que se entiende, que el acto emitido por las autoridades, debe necesariamente hacer alusión a los preceptos legales en que se base su resolución, es decir; cualquier acto por sencillo y fácil que sea - tiene que señalar de manera clara y específica los artículos y disposiciones legales en que se basa.

Por motivación, significa, que se deben señalar también de manera clara los motivos que den lugar al acto.

Por lo que se refiere a los actos de cualquier tipo de autoridad, haré mención a la administrativa, en relación a éstas el Código Fiscal de la Federación actual, y que registrá a partir del mes de abril del año próximo 1983, hace alusión a la presunción de legalidad que revisten los actos y resoluciones administrativas de tal manera que todo acto (de - la índole que sea) siempre se presume de la manera de " Legal " .

Para enfatizar mis palabras, me permito hacer referencia a dos preceptos legales del Código Fiscal actual y del nuevo Código Fiscal :

Art. 89 del Código Fiscal actual.- " Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los -

niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Artículo del cual se desprende la legalidad que los actos y resoluciones fiscales siempre subsisten.

El artículo 68 del nuevo Código Fiscal expresa : -
 " Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales, sin embargo dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones, cuando - el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho. " (6).

Precepto que sigue el principio de presunción de - legalidad de los actos y resoluciones fiscales que establece el Código actual.

La legalidad de la actividad estatal, tiene por ende que estar controlada para evitar las arbitrariedades que - se le pueden ocasionar al gobernado, arbitrariedades que se - pueden suscitar en el procedimiento de un juicio administrativo o judicial, o bien, en el simple trámite burocrático.

II. b).- Act u a c i ó n d e l o s O r g a n o s - d e l E s t a d o .

Todo órgano del Estado, por sencilla o difícil que sea su actuación, se somete a un proceso, el cual con la fun-

ción administrativa, se le puede llamar procedimiento, concepto que se extiende a toda la función, es decir, a las manifestaciones, formación y ejecución de los actos, hasta llegar a su resolución.

Pero para que todo procedimiento sea legal, debe - de contener reglas de legitimación (de las partes), representación (si hay apoderado), recusación y excusación (si procede en el caso concreto); notificaciones, términos, periodo de pruebas, medidas precautorias, aceptar los recursos que se hagan valer y concluir con una resolución. Así la función jurisdiccional se cumple con el proceso, este término podría ser definido como el " complejo de actividades de aquellos sujetos -órgano jurisdiccional y partes- encaminado al examen de actuación, en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra ". (7).

Dentro del proceso llevado a cabo por los órganos del Estado, " se desenvuelve la actividad del juez, la de las partes, las distintas formas en que puede ser formulada la pretensión, hecho o acto que pone en marcha la función jurisdiccional, y las obligaciones que el proceso crea para el juez y para las partes, hasta llegar a la admisión o rechazo de la pretensión de manera concreta, inmutable y definitiva, o a la determinación de la norma que rige el caso " (7), de lo cual deriva que el proceso sólo puede ser enmarcado como la manifestación concreta realizada por los órganos del Estado, de tal manera que se deduce, que como afirma Chiovenda, el proceso viene siendo " La protección del derecho y por lo tan

to para su regulación siempre se deberá tomar en cuenta, tanto el interés privado de los litigantes como el interés público en el mantenimiento del orden jurídico " (8). Y el procedimiento es la serie de actos que se deben cumplir dentro del proceso, para no caer en violaciones, ni arbitrariedades hasta que se llegue el fin, que es la resolución, dicho de otra manera, es el conjunto de formalidades (presentar demandas, acreditarse, ofrecer pruebas, desahogarlas, etc.) a las cuales tienen obligación de someterse el juez y las partes durante el inicio y terminación del proceso, tomando este término en sentido amplio, abarcando todos los ordenes, es decir; normativo, administrativo o jurisdiccional.

Lo cual tiene como consecuencia que el Estado a través de sus diversos órganos ejerza su función jurisdiccional, cabe que señale que : " En principio la función jurisdiccional es propia del poder judicial; no obstante, a veces, se ejerce por órganos de la Administración Pública activa, a quienes por tales circunstancias y por oposición, se les llama de la Administración Pública pasiva. " (8).

II. c).- Errores que puede cometer el Órgano del Estado .

Los órganos del Estado, y con ello quiero decir toda la autoridad es susceptible de cometer errores, o algunas veces arbitrariedades dentro del procedimiento que esten realizando, así se pueden observar diversas anomalías que traen

como consecuencia que se le cause al particular o al contribuyente una serie de agravios dentro de su patrimonio, o de su persona jurídica.

Un error que con frecuencia se presenta, es el siguiente : Que el funcionario u órgano que haya emitido el acto no sea competente para conocer del caso y por consecuencia , para emitir la resolución.

Otra causa es la falta de fundamentación legal o - de motivación del acto recurrido (artículo 16 constitucional) puesto que es evidente que si los tributos requieren de una - fundamentación legal, exigida por el artículo 16 de la Constitución Federal, por ser éste un acto de molestia causado por la autoridad, requiere que esté debidamente fundado y motivado, de acuerdo a ésto, no menos cierto es, que las resoluciones emitidas a causa de los tributos requiere de estas características, ya que en caso contrario, la resolución o sentencia dictada en el juicio jurisdiccional sería nula y por consecuencia modificada o revocada totalmente.

La falta de pruebas no exigidas por la autoridad - es otra causa que produce errores dentro de la actuación de - la autoridad.

Otra causa, que también trae como consecuencia malas actuaciones por parte de las autoridades es el " desvío - de poder " en el caso de las sanciones, ésta se presenta cuando la sanción no se adecua a la infracción produciendo por --

consecuencia la anulación inmediata de la resolución o sentencia, por ser ésta errónea o arbitraria, es decir, el desvío de poder se observa al tener la sentencia o resolución y percatarse de que ésta es desproporcional a la gravedad de la infracción y a las condiciones económicas del demandado o del contribuyente, según se trata.

Los errores se pueden presentar durante el procedimiento, o bien en la resolución.

Durante el procedimiento; si la demanda a pesar de estar bien fundada en preceptos de derecho no se acepta, como por ejemplo, que el personal no sea competente para conocer y no se recuse, que el desahogo de pruebas se efectúe con arbitrariedades etc. Y en la resolución; si no es acorde al supuesto asunto materia del litigio, o no se apegue a preceptos de derecho.

Si el proceso, es el conjunto de diligencias y actuaciones de una causa originada por la inconformidad de un particular, las diligencias pueden estar acordes a derecho, pero también pueden ser realizadas con una serie de violaciones a los estatutos legales que señala el derecho positivo.

Así, uno de los muchos errores que pueden cometer los órganos del Estado, es el hecho de que conozcan de una determinada situación sin ser competentes, ya sea por el grado, materia, o territorio.

Antes de seguir con los errores que puede cometer

el Órgano del Estado, deseo hacer incápfe en que no pretendo la no sistematización, sino que sólo me atrevo a hacerlos notar.

Por lo que se refiere a las anomalías que se pueden suscitar durante el procedimiento administrativo, el Código Fiscal actual y el nuevo Código Fiscal (en vigor a partir -- de abril del año de 1983) hacen alusión a los casos en que -- se desprenden los errores o arbitrariedades de las autoridades administrativas y/o fiscales.

Así pues, el artículo 228 del Código en vigor señala : " Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo :

a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento en -- que se impugna.

b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que -- galmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado. (tales como no señalar plazo para la interposición u o -- frecimiento de pruebas, no llevar a cabo las audiencias que -- fije la ley respectiva, no efectuar las notificaciones a que haya lugar, o bien haga omisión a la recusación si se está en uno de los supuestos que señala el artículo 170 del Código de procedimientos civiles para el Distrito Federal, precepto que señala las causas por las cuales los magistrados, jueces o se -- cretarios no pueden conocer de determinados asuntos por nin -- gún motivo)

c).- Violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida.

d).- Desvío de poder tratándose de sanciones, (ya que - la sanción siempre se impondrá en forma equiparada a la infracción, arbitrariedad o error cometido. " (9).

El cuerpo legal al que ya he hecho referencia (nuevo Código Fiscal) tipifica en su artículo 238 las hipótesis en que los actos o resoluciones serán nulas, precepto que considero de gran importancia, por lo que transcribo :

Art. 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de la siguiente causa :

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes (que se encuentre la ausencia de la fundamentación y - motivación que señala el artículo 16 de la Constitución)

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas - del particular y trasciendan al sentido de la resolución im--pugnada. (tales como el error, dolo o mala fé).

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, -- fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bién se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, o - dejó de aplicarlas, y eran debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejer

cicio de las facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. (es decir que no se apeque a los lineamientos del derecho) (10).

De los cuerpos legales arriba anotados, se desprende que ambos le dan al contribuyente los medios y medidas para que impugnen el acto o resolución cuando dentro o fuera del procedimiento se cometan errores o violaciones que les causen un perjuicio a sus intereses, posesiones o derechos.

En relación a ello haré referencia a las siguientes tesis jurisprudenciales :

" Actos administrativos inconstitucionales.- No es necesario reclamar la inconstitucionalidad de la ley, cuando ésta es totalmente omisa respecto de las formalidades esenciales que consagra el artículo 14 de la Carta Magna. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal manera que aunque la ley del acto no establezca, de manera alguna, requisitos ni formalidades previas a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Aunque es verdad que, cuando se discute directamente la constitucionalidad de una ley, es necesario llamar a juicio a la autoridad que proviene de la misma ley, también es cierto que , en la especie, no era indispensable

ble emplazar el órgano legislativo, puesto que se reclamó la inconstitucionalidad de un acto administrativo, independientemente de que éste se ajustara a la ley o pugnara con ella " - (11).

II. d).- J u s t i f i c a c i ó n d e l C o n t r o l - (F i n a l i d a d).

El ser humano, sea cual sea su condición social, no puede concebirse fuera de la convivencia de sus semejantes, - es decir la convivencia humana resulta un sinónimo de " Relaciones Sociales " entre los miembros de una determinada sociedad, de tal manera que para que sea posible el desarrollo de esa vida en común, es decir para que sen esas relaciones sociales, es menester que la actividad de cada quien no sea extralimitada, de tal forma que su ejercicio pueda ocasionar el caos y el desorden, desorden que traería como consecuencia, - la destrucción de esa convivencia.

Esas limitaciones a la conducta particular de cada miembro de una comunidad en sus relaciones con los demás sujetos , en este caso, en sus relaciones con la autoridad o funcionarios públicos se traduce en la aparición de exigencias - y obligaciones mutuas o recíprocas de tal manera que los medios de control son una medida de seguridad para los gobernados, para que éstas no cometan arbitrariedades o errores con mucha frecuencia.

Así el derecho positivo ha creado estas medidas o medios que tienen obligatoriedad y que además deben de estar garantizados " en cuanto a su imperatividad por un poder superior a la voluntad del individuo; de tal suerte que la aplicación de lo jurídico no quede supeditada al arbitrio de éste" (12) ese poder superior es llamado por varios autores como : " autoridad ".

La legalidad implica una serie de restricciones a las autoridades, siendo así que el propio Estado es el que se autolimita en cuanto al poder que es inherente para cumplir sus fines, imponiéndole a las autoridades estatales, federales y municipales una serie de restricciones jurídicas en las actividades que realizan, para que no rompan con la paz y tranquilidad con la que debemos contar los gobernados.

Los medios de control en general, llámense : " Recursos " o " Juicios " pretenden principalmente dar al individuo una seguridad jurídica, una tranquilidad que le permita no tener temor a que las autoridades en un momento dado abuse o abusen de ellos, ya que no pocos funcionarios realizan actos que no van acordes a lo que les fija su ordenamiento, en algunos casos se cometen violaciones o arbitrariedades por ignorancia o mala fé, lo cual todo se atribuye a la debilidad humana, es por todos estos motivos que el control es necesario, ya que con el recurso judicial impugnamos la sentencia o acto que nos agravia. De tal manera que por Recursos Administrativos, impugnamos una resolución administrativa que nos lesiona, como particulares contribuyentes.

Así mismo con los juicios, pretendemos que se le -

dé respeto a las garantías individuales, o bien que se le obligue a las autoridades a corregir sus errores.

Emilio Margáin Manatou deduce en su texto, que todo medio de control debe su implantación a las actuaciones de -- los órganos del Estado, ya que tales órganos no pocas veces -- han dado que desear en sus actuaciones, ya que sus actos, resoluciones o sentencias, las emiten sin apoyarse a derecho, o tras son emitidas pero de una manera arbitraria; o están erradas debido a la negligencia de quienes las emiten.

Por estas causas señaladas, me uno a mi maestro al considerar que la creación de medios de control es realmente necesaria para que los ciudadanos mexicanos o extranjeros --- cuenten con medidas de seguridad frente a tales órganos.

Los medios de control existentes, cuentan con di-- versas finalidades, pero su justificación principal consiste en que tanto la Constitución como Leyes y Códigos sean respetadas, de tal manera que si la Constitución puede violarse -- por actos de autoridad administrativa, o por sentencias judiciales, los medios de control, ya sean recursos o juicios, -- están para proteger al ciudadano; es por ello que por la in-- terposición de cualquier medio de control, lo que se pretende es darle al particular, o al contribuyente una calma de seguridad legal.

Otra justificación sería la de realizar la actividad estatal, para que por primera vez se pudiera decir, que -

dé respeto a las garantías individuales, o bien que se le obligue a las autoridades a corregir sus errores.

Emilio Margáin Manatou deduce en su texto, que todo medio de control debe su implantación a las actuaciones de los órganos del Estado, ya que tales órganos no pocas veces han dado que desear en sus actuaciones, ya que sus actos, resoluciones o sentencias, las emiten sin apoyarse a derecho, o o tras son emitidas pero de una manera arbitraria; o están errdas debido a la negligencia de quienes las emiten.

Por estas causas señaladas, me uno a mi maestro al considerar que la creación de medios de control es realmente necesaria para que los ciudadanos mexicanos o extranjeros cuenten con medidas de seguridad frente a tales órganos.

Los medios de control existentes, cuentan con diversas finalidades, pero su justificación principal consiste en que tanto la Constitución como Leyes y Códigos sean respetadas, de tal manera que si la Constitución puede violarse por actos de autoridad administrativa, o por sentencias judiciales, los medios de control, ya sean recursos o juicios, están para proteger al ciudadano; es por ello que por la interposición de cualquier medio de control, lo que se pretende es darle al particular, o al contribuyente una calma de seguridad legal.

Otra justificación sería la de realizar la actividad estatal, para que por primera vez se pudiera decir, que --

los ciudadanos además de contar con medios de defensa, cuentan con la seguridad de que sus agravios le serán revocados - o les serán protegidos sus derechos, si actúan en forma legal y a la establecida por nuestras leyes.

De las dos justificaciones a que se refiere Ignacio Burgoa, ambas me parecen acertadas y a las dos me adhiero, ya que considero que el autor de referencia, al considerarlos motivos o causas suficientes para justificar los medios de control, lo hace basandose en su gran torre de conocimientos dedicados al derecho, por lo que a mi corresponde; opino que no sólo la protección al particular origina el nacimiento de los medios de control, puesto que, (como veré más adelante) la autoridad administrativa también trata de proteger los intereses de la propia administración, lo cual es denominado en la práctica fiscal como la " Auto-tutela de la Administración ", y la cual persigue que los órganos de la administración realiza todas sus actuaciones de manera legal, tomando como base la eficacia, la responsabilidad y mérito de la propia administración y de sus representantes legales, - que en este caso serían los miembros que componen la oficina que realizó el trámite.

De tal manera, que si uno mi opinión a la del maestro Burgoa, los fines que se persiguen alcanzar, con los medios de Control de la Legalidad serán dos :

- Defender a los particulares.
- Defender los intereses de la Administración.

Lo cual traé como consecuencia, que no se lesionen los intereses del contribuyente por malicia o ignorancia, --- siendo las resoluciones administrativas correctas, la Auto-tutela, consiste pues, en una revisión efectuada de oficio sin que sea requerida la revisión previa por el gobernado, esta - figura protege en forma directa a la Administración y de forma indirecta a los derechos de los particulares, de tal manera, que la administración actúa por beneficio de ella misma.

La finalidad que persigue todo medio de control, - consiste en mantener la juridicidad de toda actividad realizada por los órganos del Estado, sea judicial, legislativa, ejecutiva o administrativa, para que se tenga la seguridad de que los derechos o intereses de los particulares estén garantizados. Por lo que se lograría que los contribuyentes y en general todo gobernado pueda defender sus derechos subjetivos y - sea por consecuencia, el principio de legalidad que consagra - la Constitución Federal.

El resultado que se espera de la interposición de los medios de control se encamina a la nueva resolución emitida o bien a la contestación que primeramente había negado, así pues, con la interposición del recurso o medio de control se pretende proteger, garantizar y resguardar los bienes y derechos de los particulares, pero antes que nada, la de mantener la juridicidad de toda clase de actos, para que estos sean apegados a derecho, para que no haya lugar a la existencia de actos ilegales o arbitrarios, " ya que puede ocurrir que esa juridicidad se vea alterada o aún suprimida por factores tan --

circunstanciales como las pasiones políticas, los intereses personales o de sector, el cohecho, etc. . Tampoco puede descartarse la existencia de errores de mala fé, que hagan que -- los actos y decisiones administrativas no se apeguen a derecho " (13).

De todo lo señalado, se desprende que el control -- que efectúa la administración es totalmente administrativa, -- ya que se inicia cuando se desea cambiar una resolución administrativa.

II. e).- E s p e c i e s d e m e d i o s d e C o n t r o l .

Los medios de control dados por el Estado, para asegurar nuestra tranquilidad jurídica, son realmente de una -- gran importancia, como la haré ver en los párrafos siguientes. Para iniciar, diré que los medios de control pueden ser distintos, pero todos persiguen la misma finalidad : Dar tranquilidad jurídica a los gobernados.

Considero menester hacer referencia primeramente a los " Recursos " en sentido lato, el " recurso en su acepción jurídica y sentido lato significa la acción y facultad concedida por la ley, al que se considere perjudicado por una resolución de tipo judicial, para pedir la reposición, anulación, anulación o revocación de la misma " (14). El recurso es para Alberto Briseño Sierra un derecho de instancia y espe

cificamente consagrado en una ley, reglamento o Códigos aplicables al caso controvertido.

El recurso, pues, es un medio para tutelar un derecho ya que es un derecho con el que cuentan los particulares, es un derecho personal, ya que sólo los afectados pueden interponerlo, este medio hace que la acción continúe en otras instancias, pudiendo ser ante el superior jerárquico, (Sala Superior o Tribunal Fiscal) este fenómeno denominado " recurso " es utilizado en los casos en que se está inconforme con un determinado resultado. De tal manera que los medios de control, sean recursos o juicios, son sólo unos frenos para que la autoridad tenga que tomar en cuenta que existe alguien que le puede poner en un momento dado un alto en su actuación cuando no este actuando conforme a derecho. En la actualidad se encuentran en el derecho mexicano varios medios de control, dentro de la actuación jurisdiccional y de la administrativa, así a saber conocemos los siguientes medios de defensa : (a los primeros que en su término lato ya hice referencia).

- Contenciosos --- (civiles, penales, pero no administrativos).
- 1.- Los Recursos Administrativos- (De aquí deriva la Autotutela).
- Nulidad ----- (Procede una vez que es interpuesto el Recurso)
- 2.- Juicios.
- Amparo ----- (Se interpone en defensa de la garantías individuales).

No obstante haber hecho referencia al término " recurso ", quisiera concluir, dando mi definición personal : Recurso es el medio que tienen los gobernados que se consideran perjudicados por una resolución, para pedir que se anule o revoque en caso necesario, de tal manera que la finalidad es -- cambiar, así, sin ser doctos en la materia, se traduce que es un medio, un instrumento y hasta una tabla de salvación para evitar el descenlace de una consecuencia determinada.

Dentro de los " recursos ", se pueden derivar dos tipos : de acuerdo a la autoridad y acto que se trate, así ve mos que los existentes son los siguientes :

--- Recursos Procesales o Contenciosos.

--- Recursos Administrativos.

Así, los primeros se interponen contra una resolución que no tenga el carácter de administrativa, por consecuencia ante autoridades que sean competentes, en estos casos procede el recurso de apelación, ya que éste se interpone en contra de deficiencias o violaciones cometidas en el procedimiento, constituyendo una defensa legal, así el contencioso -- se interpone contra disposiciones no administrativas, ante una autoridad distinta a la que emitió el acto, es decir ante el Tribunal Superior de Justicia, que cuenta con diversas Salas de distinta competencia, se toma como parte a los dos particulares en controversia. Y los recursos administrativos, -- consisten en impugnaciones sólo contra resoluciones administrativas, y puede ser interpuesto ante la propia autoridad --

que emitió el acto, y se le considera a la autoridad emitora parte u autoridad al mismo tiempo. Con los recursos administrativos, se pretende que la actuación de la autoridad administrativa sea legal y justa para las partes que participen, es decir, para el contribuyente y para la propia autoridad.

Los recursos administrativos, pueden ser de diversa índole (revocación, oposición al procedimiento de ejecución , y nulidad de notificaciones) como los que señala el nuevo Código Fiscal de la Federación y a los que me referiré en el capítulo siguiente. Por lo que respecta a la auto-tutela de la administración me referire en el acto porque tiene su origen equiparado a los recursos administrativos, puesto que las funciones en ambos son más o menos similares, hago referencia a esta figura jurídica por considerarla un medio de control de la legalidad dado por la propia administración, ya que por medio de ella se cubren los errores, así si los recursos administrativos son un medio a favor de los particulares, para que los hagan valer contra actos de la administración -- que lesionen sus intereses, también la Administración Pública cuenta con medios para descubrir la forma en que se actúa internamente, tomando en cuenta que todo ser humano es susceptible de cometer errores aún dentro de la administración, de todo ello se desprende, que esta figura consiste en actos propios de la administración ya que analiza los actos que ella emite y si los considera imperfectos por no apegarse a derecho los revoca o anula según corresponda. Esta modalidad denominada "Auto-tutela de la Administración, surgió señalan algunos autores como Andrés Serra Rojas, como un acto -

de conciencia de la propia autoridad, al reconocer que la administración por ser muy extensa cuenta con personal que en la mayoría de las veces son funcionarios inmorales, imprevistos que no pocas veces actúan en forma incorrecta, ya sea por ignorancia o mala fé, revizándose que las actuaciones y actos emitidos se subordinen a la ley, constituyendo así la (auto--tutela, un medio de control, ya que todo particular tiene derecho " a que los órganos administrativos se sujeten a la Ley y se cumpla cada uno de los elementos propios del acto administrativo " (15).

Repitiendo, para que un recurso administrativo sea considerado como tal, se requiere que se interponga ante autoridades necesariamente administrativas. En relación a lo dicho en párrafos anteriores, la Administración Pública ha creado dos medios para combatir o confirmar su resolución :

- La llamada " Auto-tutela de la Administración " y
- Los Recursos Administrativos.

La primera figura (a la que ya me referí) consiste en una modificación llevada a cabo por la propia autoridad, ello quiere decir, que se da la modificación cuando la autoridad se percata de que su resolución es imperfecta y crea con ella perjuicios a los contribuyentes, por lo que anula, modifica o revoca su resolución , sin que sea menester la previa presentación de un documento en donde el particular haga valer sus derechos frente a la administración, resultando así-- una actitud espontánea y sin intereses por parte de la autori

dad, lo característico en este supuesto, es como dice sabiamente el licenciado Carrillo Flores " ... el Estado obra preponderantemente por lo que el juzga un interés público y sólo en forma secundaria para salvaguardar un interés privado "(16)

El segundo supuesto : " Los recursos administrativos " son un medio para combatir la resolución que nos agravia, siendo éste interpuesto cuando los contribuyentes estamos inconformes con una resolución, pretendiendo de tal manera que tal acto (que necesariamente tiene que ser administrativo) se revoque o bién se anule, este medio de defensa a diferencia de la auto-tutela tiene que ser interpuesto por el titular del interés lesionado, el cual lo presentará ante las autoridades que emitieron la resolución, ante el superior jerárquico o algún órgano especial que se considere competente.

" Mucho se ha discutido a cerca de que si la autoridad administrativa tiene o no siempre la facultad de revocar sus propias determinaciones, en sentido general la doctrina señala que si bién no faltan opiniones diversas, como la de Markl por ejemplo, que señala que la administración, salvo en casos excepcionales, sí tiene la facultad de revocar sus determinaciones, esto se funda en que los actos de la administración están influenciados por una constante preocupación en el interés público, el cual puede cambiar, la administración debe estar por ello dotada de toda la facultad para resolver la determinación que se dictó, para así poder atender las exigencias del interés público tal como estas se vayan manifestando al modificarse las condiciones sociales. Esta facultad que --

tiene la administración para revocar sus propias decisiones - no existe en algunos casos desde luego, cuando el derecho positivo declara en forma expresa la irrevocabilidad de la decisión, y además cuando el acto primitivo ha creado un derecho a favor del particular, sin embargo no hay que confundir la - irrevocabilidad de la decisión que ha creado un derecho a diversos particulares, con la imposibilidad jurídica de anular una decisión administrativa previamente dictada en favor de - alguien. Cuando se habla de la irrevocabilidad debe entenderse, que se alude a la irrevocabilidad en sentido jurídico preciso, considerando como revocación, la derogación de un acto válido y no la de un acto ilegítimo " (17).

En relación a lo señalado por Antonio Carrillo, el Código Fiscal actual y el nuevo Código Fiscal, hacen referencia a los casos en que no se puede revocar la resolución.

Art. 94. Código Fiscal actual.- " Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades administrativas. Cuando dichas -- resoluciones deban ser nulificadas, será necesario promover -- juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación " (18).

Art. 36. Código Fiscal nuevo.- " Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de -- la Federación mediante juicio seguido por las autoridades --- fiscales.

" Cuando la S.H.C.P. modifique las resoluciones ad

administrativas de caracter general, estas modificaciones no -- comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución " (19).

De ahí que no obstante que la autoridad se percate de que la resolución es incorrecta, pero que beneficia al gobernado no podrá revocar su resolución si ésta ya es conocida por el particular.

Volviendo a la auto-tutela de la administración, lo considero un recurso administrativo , ya que mantiene en sus resoluciones administrativas lo mismo que contiene una resolución proveniente de un recurso administrativo, sólo hay algo que lo diferencia de los recursos, que los recursos administrativos sólo proceden si existe una ley que los reglamente y a petición siempre del interesado, y la auto-tutela opera sin que se le establezca en alguna ley y sin un escrito en el que lo solicite el gobernado, así pues, haré mención a un caso práctico de mi invención, en el que opera la auto-tutela por iniciativa propia. Ej. : En una dependencia " X" la autoridad correspondiente para dictar una determinada resolución la emite, y al emitirla crea un agravio para el contribuyente pero antes de salir la notificación que dará a conocer este - agravio, el superior de quien emitió la resolución se percata de que la resolución es ilegal, procedera a enmendar de inmediato la resolución que causa agravios a los particulares o - que sean contrarias al orden público. Así se observa que en - este caso, la auto-tutela opera sin que haya ley que la reglamente, ya que todo el trámite se hace sin la interferencia --

del particular, y es ahí donde deriva la diferencia entre estos preceptos.

Y además la Administración siempre que hace uso de la Auto-tutela actúa pero teniendo como fin primordial salvaguardar los intereses de la propia administración y secundariamente para salvaguardar los intereses o derechos de los gobernados, al contrario de los recursos administrativos que --
tienden a proteger primeramente al contribuyente.

Para dar más precisión a los controles dentro de --
la administración, es necesario para captar de manera más pre --
cisa hacer referencia al contenido de la Justicia Administra --
tiva la cual " Comprende el conjunto de principios y procedi --
mientos que establecen recursos y garantías de que disponen --
los particulares para mantener sus derechos" (20).

La Auto-tutela se utiliza una vez que se percata --
la administración, y los Recursos Administrativos se interpo --
nen y dan inicio a la controversia.

Tomando en cuenta que el tema que realmente me in --
teresa tratar es el de los Recursos Administrativos me referi --
ré por ahora sólo en forma sómera, ya que posteriormente dedi --
caré un capítulo para su explicación.

Los recursos administrativos como medio de control, --
significan una defensa que existe en materia administrativa y --
que se da para proteger a los particulares y a la propia admi

nistración, en un concepto muy particular diré que los " Recursos Administrativos son los medios de defensa contra actos que nos lesionan y como medios de defensa son también medios de impugnación que se llevan a cabo por el particular y en -- contra de la administración " os considero una impugnación -- ya que la resolución que nos afecta es un ataque a nuestros -- interés, por tanto se ataca la resolución por medio de una impugnación, además la considero una impugnación, debido a -- que el particular nunca es víctima de una demanda.

Los recursos administrativos, son de ese caracter por su esencia, es decir, en cuanto a su fondo, a su contenido y a su procedimiento y por la autoridad que conoce son de caracter netamente administrativo.

Para Andrés Serra Rojas son " una defensa legal -- que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que emitió el acto, el -- superior jerarquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o reforme una vez probada la ilegalidad o inoportunidad del acto " (21).

En general los recursos administrativos no le dan cabida a otro tipo de autoridad que no sea administrativa, ya que de hacerlo se estaría ante un procedimiento jurisdiccio--nal, de tal manera que éstos son " de naturaleza distinta a -- los recursos o acciones contenciosas, en aquellos (adminis--trativos) la administración como tal en función administrati

va y el pronunciamiento que dicta siempre es una decisión administrativa, en cambio en los recursos contenciosos, el órgano competente actúa en función jurisdiccional y su resolución constituye una sentencia " (22).

Los recursos administrativos constituyen una actividad de control debido a que resultan una actividad que regula la actividad de las autoridades, vigilando siempre que sus resoluciones se apeguen a derecho. Pero no obstante ser una medida de control, ésta es menester que sea llevada a cabo — por los integrantes de la misma administración (puede ser la misma que emitió el acto, resultando por consecuencia un control administrativo).

Me atrevo a decir, que constituyen un medio de control represivo hacia las resoluciones emitidas por la autoridad solicitando así una nueva resolución que sustituya, modifique o revoque el acto existente.

Este medio de control (o de impugnación) denominado recurso administrativo, para que sea considerado como — tal requiere de una aparente discusión entre dos partes, por un lado la administración y por el otro los particulares. De tal manera que la actividad administrativa cuenta con una característica sobresaliente, de privilegio podría decir, ya — que se presume su legitimidad, pero no obstante que se consideren todos sus actos legítimos, se reconoce que ésta pueda ser objeto de arbitrariedades para los contribuyentes ya que como señala el señor Escola " En la práctica sin embargo pue-

de ocurrir y ocurre que la actividad de la administración no se ciña a derecho, que infrinja las normas jurídicas y desconozca o perturbe los derechos de los administrados " (22).

Y es por lo señalado en las paralelas anteriores - que se procedió a exigir que se estableciera un medio que controlara los actos de administración, los cuales podían contar con vicios y por ello causarle agravios a los contribuyentes y es ahí precisamente donde nace la Justicia Administrativa o " Control Administrativo " denominado así por Jorge Escola.

Considerando el control administrativo como un medio de seguridad se pretende proteger, garantizar y resguardar los bienes o derechos subjetivos de los particulares. Para concluir con los recursos administrativos, no me detengo - al enfatizar que en materia administrativa y tributaria son - realmente los particulares quienes pueden hacerlos valer.

Para concluir sintetizo : La ADMINISTRACION PUBLICA, cuenta con dos medios de control, para confirmar o modificar su resolución :

--- Auto-tutela.- La autoridad misma analiza su resolución, sin que medie la petición por parte del interesado y;

--- Los Recursos Administrativos.- Que son medios de -- defensa y que actualmente son cinco :

Art. 160.- Cuando las leyes no establezcan recur--
sos procederán :

- 1.- Revocación.
- 2.- Oposición al Procedimiento Ejecutivo.
- 3.- Oposición de tercero.
- 4.- Reclamación de preferencia.
- 5.- Nulidad de Notificaciones.

Y en el nuevo Código Fiscal, sólo se establecen --
3 que son :

- 1.- Revocación.
- 2.- Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- 3.- Nulidad de Notificaciones.

El siguiente grupo de medios de control comprende a los " Juicios ".

El juicio es definido como la " contienda legítima entre dos partes y ante el tribunal competente que dirime con su fallo " (23). teniendo su fundamento en la necesidad de -- ventilar los derechos que se impugnan, averiguando así el juzgador la certeza de los hechos, en los cuales el quejoso se -- apoya para impugnar los derechos pretendidos.

Una caracteriztica que se presenta en todo juicio es el hecho de que se inspiren en principios lógicos jurídicos, y que siempre hay la existencia de tres personas :

- Actor.
- Demandado y,
- Juzgador.

El medio de control denominado " juicio " puede, para la protección de los individuos adoptar dos formas :

--- Juicio de Amparo.

--- Juicio de Nulidad.

Al primero sólo me referire en forma somera por considerarlo materia de otro seminario, pero no por eso deja de ser un medio de defensa para la protección de las garantías individuales y, por consecuencia es también un medio de control de la legalidad, este juicio conocido como " juicio de garantías " controla el buén ejercicio de la actividad de los funcionarios, para que no cometan arbitrariedades que violen las garantías consagradas en nuestra Constitución Política, pretendiendo comentar poco a cerca de este juicio, diré que se establece para aquellos casos en que los derechos asegurados por la Ley Fundamental sean violados por los Tribunales o cualquier autoridad.

El juicio de Amparo, es un medio de control o protección del orden constitucional, contra de todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado, por tanto, éste podrá lograr a través de un instrumento eficaz, y por vía legal el absoluto respeto de sus derechos. Este medio de control tiene como objetivo principal y esencial la protección o tutela de ciertas prerrogativas de los gobernados y este medio al que me refiero tiene su fundamento en el artículo 103 de nuestra Carta Magna, precepto en el que se enumeran las causas por las cuales procede el Amparo.

Art. 103 Conét.— Los tribunales de la Federación -- resolverán toda controversia que se sucite :

I.— Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.— Por leyes o actos de la autoridad federal que vulne ren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III.— Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. (24).

Señala el doctor Ignacio Burgoa que con la interpo sición de este juicio "se pretende más que nada tutelar o pre servar el orden constitucional " (25) y proteger como conse cuencia los derechos o garantías individuales.

El autor al que ya hicé referencia, señala que el Amparo es un verdadero medio de control jurisdiccional, ya -- que si se toma en cuenta el artículo 103 y 107 de la Constitu ción Federal, se desprende que son dos las finalidades que se persiguen con este medio de control.

Así pués, se deduce que este juicio tiene como fi nalidad esencial la protección de las garantías del goberna do y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, pero sobre todo la tutela va dirigida al interes particular del governado, ya que si éste no lo hace valer, la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- no podrá obrar como " auto-tutela " ya que si no hay afecta ción para el particular, el amparo es improcedente, pero vol-

viendo a lo mismo, también es verdad que de modo simultáneo - al preservar dicho interés mantiene y hace respetar el orden constitucional, de ahí que : " El control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, sean - los dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables que integran la teología esencial del Juicio de Amparo " (26).

El Amparo visto como medio de control, ya que es - " un juicio o proceso que tiene por objeto la protección de - las garantías individuales consagradas en la Constitución co- mo derechos de los gobernados y que debe respetar el gobier- no " (27).

Este juicio de Amparo ó de garantías, procede sólo a instancia de parte agraviada, lo cual significa que la pro- tección de las garantías individuales no se hace de oficio, - por vía de acción.

Al que va en demanda de amparo porque considera -- que cualquier órgano del gobierno a violado sus garantías in- dividuales se denomina " agraviado " y puede ser un particu-- lar o un órgano del Estado, siempre y cuando actúe como parti- cular y se le vean afectados sus intereses patrimoniales.

El amparo encuentra la regla básica de su fundamen- tación en nuestra Carta Magna y en su ley reglamentaria llama- da " Ley de Amparo ". Este juicio no es un medio que proteja en forma indirecta el cumplimiento de la parte orgánica de la

Constitución, solo procede por violaciones a las garantías individuales y en algunos casos es posible plantear por este mismo medio la violación de otros artículos constitucionales diversos a las garantías individuales.

Este medio controlativo se sustancia en un procedimiento jurisdiccional o contencioso, iniciado por el gobernado que por algun motivo se considera agraviado, la acción que inicia el procedimiento de amparo se dirige contra el órgano estatal que se considere violador de las garantías individuales, teniendo en consecuencia, la autoridad el caracter de demandada. Una vez que concluya el juicio de garantías, se dicta una sentencia que pone fin a la controversia y que puede si así procede invalidar el acto que lesiona. Este juicio puede ser interpuesto ante los tribunales colegiados o directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se clasifica además en dos :

--- Juicio de Amparo Directo o Uniinstancial.

--- Juicio de Amparo Indirecto o Biinstancial.

El amparo como medio de control " tiene una finalidad esencial dual, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución, y por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitentemente el orden constitucional, el normativo y el no constitucional " (28), y por tal razón concluyo diciendo que el amparo es una institución jurídica de índole individual y social.

Como definición de amparo, podría citar cientos, pero considero acertada la de Briseño Sierra " El amparo es un conjunto de normas que encierra un control constitucional, para que a instancia de parte agraviada, los tribunales federales apliquen, desapliquen o inapliquen la ley o el acto reclamado " (29).

El juicio de nulidad, por su parte, consiste en una impugnación hecha por los particulares, cuando una resolución que primeramente se impugnó de tipo administrativo no le fué revocada conforme a sus intereses, este medio de control para que se haga valer, es necesario que primeramente el contribuyente haya agotado todos los recursos que contra la resolución se puedan impugnar, de tal manera que este medio de control, tiene que sujetarse al principio de definitividad, por lo cual resulta obvio que en materia administrativa los recursos administrativos sean de suma importancia. El principio de definitividad al que hice alusión en líneas arriba, tiene excepción en el recurso de revocación, ya que este recurso le dá al contribuyente la opción de que lo haga valer o de que se encamine directamente al juicio de nulidad (este principio cuenta con más excepciones pero a ellas me referiré en el capítulo siguiente)

La demanda presentada al Tribunal Fiscal de la Federación se hace cuando los recursos ya han sido agotados por completo o cuando se puede encaminar a el directamente.

Los requisitos que debe reunir la resolución impug-

nada son :

a).- Que sea definitiva, es decir, que no admita un recurso administrativo, a menos que sea optativo, como sucede con el recurso de revocación., ni que sea revisada de oficio.

b).- Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.

c).- Que sea personal y concreta, pues una resolución abstracta e impersonal no podrá ser impugnada en juicio de nulidad, ya que no causa ningún agravio, y éste sólo se produciría cuando la autoridad aplicará a cosas o casos concretos dichas resoluciones.

d).- Debe constar por escrito.- Con excepción de la derivada de una negativa ficta, caso en el cual deben haber transcurrido 90 días desde que se formuló la instancia o petición a la autoridad administrativa correspondiente.

e).- Que sea una situación diferente, es decir, que no sea o no haya sido materia de otro juicio, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, - aún cuando se aleguen violaciones diversas; porque se trate de actos consentidos expresamente o de manera tácita, o hayan sido impugnados en un procedimiento judicial, casos en los cuales es improcedente el juicio de nulidad.

De acuerdo al artículo 192 del Código actual, la demanda deberá ser presentada directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fiscal fuera de la sede de la Sala, siempre y cuando el -

depósito se haga en el que recide aquél. En este caso se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina de correos.

Sintetizando a este tipo de juicio diré que : Procede en el supuesto de que se hayan agotado los recursos, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y se origina cuando la resolución que se impugnó es confirmada en la resolución que se emite. Este medio de control trae como finalidad asegurar al contribuyente, ya que se puede dar el caso de que la autoridad que haya conocido del recurso, no obstante que se haya percatado de su error, vuelva a confirmar su resolución, tan sólo por no querer reconocer su error y por ello vuelva a reconfirmar su resolución tan sólo por no querer reconocer su falta de capacidad o conocimientos y tener en mente que la autoridad siempre tiene la razón. Así cuando se da inicio al juicio de nulidad, se da paso a un proceso, pero ya de carácter contencioso administrativo diferente al que se sigue en los otros medios de control, ya que en la etapa de pruebas, si antes en el recurso de revocación o cualquier otro recurso solo se ofrecieron tres pruebas, no podrá el gobernado ofrecer más pruebas u otras diferentes, es decir; si al agotarse el recurso administrativo, el interezado no ofreció las pruebas idóneas, o sea aquellas que demuestren la ilegalidad del acto impugnado, ni fórmula los alegatos debidos, en la fase contenciosa no podrá corregir las pruebas ni cambiar sus alegatos, pues el órgano jurisdiccional juzgará la resolución reclamada con los mismos elementos que la autoridad administrativa tuvo a su alcance para resolver, salvo que se haya negado a admitir

pruebas o a analizar todo el alegato que se le hizo, o que en el procedimiento administrativo, que dió origen a la resolución no se le haya dado al gobernado la oportunidad para que ofreciera sus pruebas.

Por ello este medio de control ya se encuadra dentro del grupo de los juicios contenciosos, porque su procedimiento ya se sujeta a una serie de actos técnicos.

Este juicio procede de acuerdo al artículo 202, — fracción VI, y como dice Serra Rojas, cuando ya se hayan agotado todos los recursos existentes, en relación a esto, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (en caso de que se trate del juicio de nulidad) sólo procede si la resolución es de carácter definitivo o bien que sea optativo para el contribuyente afectado, además de que si ya se hizo valer el recurso que antecede a cualquier tipo de intervención judicial o contenciosa administrativa, sólo queda como último recurso el juicio de nulidad.

Relación de Citas Bibliográficas, señaladas en el Capítulo II.

- (1).- Enciclopedia Jurídica " OMEBA "; Tomo XXIII; Ed. Bibliográfica Argentina S.R.L.; Buenos Aires; 1957; Voz " Legalidad "; Página 249.
- (2).- Amparo en Revisión 75/54; 1951; Boletín de Información Judicial; 1967; Segunda Sala; Página 105.
- (3).- Amparo en Revisión 186/961; Boletín de Información Judicial; 1967; Segunda Sala; Página 75.
- (4).- Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1962; Segunda Sala; Página 42.
- (5).- Amparo en Revisión 6763/955; Boletín de Información Judicial; 1959; Segunda Sala; Página 42.
- (6).- Código Fiscal de la Federación; 1981 y 1982; Ed. Olguin S. A.; Primera Edición; 1982; México; Página 76.
- (7).- Enciclopedia Jurídica " OMEBA "; Obra citada; Pág. 71.
- (8).- Enciclopedia Jurídica " OMEBA "; Obra citada; Pág. 408.
- (9).- (10).- Código Fiscal; Obra citada; Página 135 y 106.
- 11).- Tesis Jurisprudencial; Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1967; 2da. Sala. Página 17.

- (12).- Burgoa Ignacio; " Las Garantías Individuales "; Ed. Porrúa S. A.; Décimosexta Edición; México; 1979; Pag.155
- (13).- Escola Hector Jorge; " Tratado General del Procedimiento Administrativo "; Ed. Depalma; Buenos Aires Argentina; 1975; Página 245.
- (14).- Serra Rojas Andrés; " Derecho Administrativo "; Tomo II Ed. Porrúa S.A.; Novena Edición; México; 1979; Pg. 100
- (15).- Serra Rojas Andrés; Obra citada; Página 489.
- (16).- Carrillo Flores Antonio; " La Justicia Federal y la Administración Pública "; Ed. Porrúa S.A.; Segunda Edición; México; 1975; Página 116.
- (17).- Carrillo Flores Antonio; Obra citada; Página 106 y 107
- (18).- Código Fiscal; Obra citada; Página 76.
- (19).- Código Fiscal; Obra citada; Página 38.
- (20).- Garza Sergio Francisco De la; " Derecho Financiero Mexicano "; Ed. Porrúa S.A.; Décima Edición; México; --- 1981; Página 517.
- (21).- (22).- Serra Rojas Andrés; Obra citada; Página 493.
- (23).- Diccionario Enciclopédico " QUILLET "; Tomo III; Ed. - Gumbre S.A.; 2da. Ed; México; Voz "juicio";1976;Pg.290

- (24).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ed. Porrúa S.A.; Sexagesimoquinta Edición; 1979; México; Página 76.
- (25).- Burgoa Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Ed. Porrúa -- S. A.; Décimoquinta Edición; México; 1980; Página 146.
- (26).- Burgoa Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Obra citada - Página 148.
- (27).- Padilla José Ricardo; " Sinopsis de Amparo "; Cárdenas Editor y Distribuidor; Segunda Edición; México; 1978; Página 3.
- (28).- Burgoa Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Obra citada ; Página 174.
- (29).- Burgoa Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Obra citada ; Página 180.

CAPITULO III.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL NUEVO CODIGO FISCAL.

- a).- Concepto.
- b).- Recursos Administrativos señalados en el nuevo Código Fiscal.
- c).- El Recurso de Revocación en el nuevo Código Fiscal.
- d).- Actuación de la autoridad que conoce del Recurso.
- e).- Finalidad de su interposición.
- f).- Efectos de la resolución.

CAPITULO III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL NUEVO CODIGO FISCAL.

III. a).- C o n c e p t o .

Para abordar este tema tan interesante, como lo es el de los " Recursos Administrativos ", considero menester -- iniciar con la definición de recurso, para así llegar a tener una noción más completa a cerca de lo que trataré en este ensayo.

Entrar a este tema, implica para mí una tarea demasiado ardua, puesto que es difícil penetrar a la exposición de las distintas concepciones que diversos autores, tratadistas o maestros han formulado en diferentes épocas sobre los recursos administrativos, así partiendo de variados puntos de vista y sustentando criterios y enfoques lógicos, solamente -- expondré algunas concepciones que sobre estos recursos se han elaborado, no sin antes decir, que las definiciones que a continuación transcribiré tienen elementos comunes y diferentes puntos de contacto en lo que atañe a la implicación jurídica de nuestra institución de control, ya que como estudié en el capítulo anterior, estos recursos son un medio de legalidad.

Así, para iniciar, haré conocer la definición etimológica y genérica de la palabra recurso, la cual deriva del latín que significa : " Recursus "; acción y efecto de recurrir, vuelta o retorno de una cosa al lugar original de donde

salió " (1).

Recurrir; es en sentido general para el autor argentino Hector Escola " acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición, para que sea resuelta, es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad, y en el lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión recurso, derivada del latín " recursus ".

(2).

Anteriormente en el derecho romano no se conocían los recursos, quizá debido a que quien dictaba la sentencia -- no era el juez que las partes eligían, y así apareció primeramente la apelación, y es por ello que los recursos han predominado en el derecho procesal, tratando siempre de asegurar la defensa de las partes y la legalidad de la resolución; así pues, el recurso es el medio que la ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. Por lo que toca a los recursos administrativos, se pueden interponer siempre y cuando los establezca la ley de la materia.

Para el doctor Ignacio Burgoa, recurso significa, " Volver el curso de un procedimiento " es decir, " medio jurídico de la defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo en su subsanación los mismos elementos teleológicos motivado-

res del acto atacado ". (4).

Otros autores como Rafael de Pina señalan que es :
" Un medio de impugnación que ofrece a los administrados la -
oportunidad de obtener del órgano competente que deje sin e--
fecto un acto administrativo, que le haya causado un agravio"
(4).

Por su parte, Margáin Manautou define : " Los re--
cursos administrativos son todo medio de control al alcance -
de los particulares, para impugnar ante la administración pú--
blica los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio
de los propios particulares, por violaciones al ordenamiento
aplicado o a falta de la aplicación de la disposición debida "
(5). En torno a ésto los recursos administrativos, son un me--
dio de defensa para todo tipo de actos de la administración
pública, dando origen por consecuencia a una controversia en--
tre el particular y la administración, es decir, los recursos
administrativos encuadran una resolución jurídica por virtud
de la cual el particular se encuentra en aptitud de defender
o re llamar la resolución que lo agravia.

Bielza, afirma que el recurso administrativo es "-
" todo medio de substancia con el cual se defiende un derecho
subjetivo o un interés legítimo " (6).

Dentro de las muy diversas definiciones dadas a --
cerca del recurso administrativo, se percata que la gran mayo--
ría de autores coinciden en que son un medio de defensa, otros

que son instrumentos de los particulares para impugnar los actos administrativos, por su parte otros autores señalan que - son los distintos medios con que cuenta el derecho para obtener que la administración en vía administrativa revise un acto, lo confirme, lo revoque o lo modifique diferenciándolo to dos los autores, de la defensa o juicios contenciosos administrativos.

Por su parte González Pérez señala en una defini-- ción corta pero substancial lo siguiente : " Los recursos ad-- ministrativos son la impugnación de un acto administrativo an te un órgano de ese caracter " (7).

De lo que sobresale de las definiciones dadas con anterioridad, destacan algunos puntos que considero importan-- tes por ser elementos básicos para diferenciarlos de otros me dios impugnativos , elementos a saber :

- a).- Impugnación.- Reclamación dirigida a la Autoridad Administrativa por un ...
- b).- Acto Administrativo.- Que lesiona, afecta o que -- causa un agravio a los particulares, los cuales tienen que -- larse necesariamente en la ...
- c).- Vía administrativa.- Ya que de otra manera no se-- ría un procedimiento administrativo, sino uno contencioso la finalidad que se perseguiría, en cambio en esta vía lo que se pretende es ...
- d).- Que la resolución se modifique, revoque, aun ue -- también puede ser confirmada.

Por mi parte una vez que he analizado el tema, con sidero que los recursos administrativos constituyen otro me-- dio de control con el que cuentan los gobernados para impug-- nar un acto de la administración, y por ello es que digo que constituye un medio jurídico con el que se combate la resolu-- ción en cuestión.

Cuando señalo que con acto administrativo es ino-- portuno e ilegal quiero decir que no es legal cuando no se -- ajusta a los prece tos del derecho y que es inoportuno porque no es acorde al interés público. Por lo dicho los recursos -- administrativos, son un medio de defensa con el que cuentan -- los particulares, cuando se considera que su interés legítimo se encuentra lesionado, de tal manera que estos medios de im-- pugnación, son presentados a la autoridad administrativa, con la finalidad de que esta se percate de ue el acto que emitió es arbitrario o ilegal, ya po no haberse apegado a derecho.

Una vez que ya procedí al estudio de los recursos en general, se deduce que son recursos administrativos los -- que se interponen ante competencia de autoridades administra-- tivas.

Quisiera antes de concluir con este capítulo seña-- lar que los recursos administrativos han existido desde fecha anterior, pero que es a partir de 1929 que se les ha dado ma-- yor importancia, debido a que en ese año la Suprema Corte de Justicia estableció que en materia administrativa, sólo proce

dería el amparo si antes se agotaban todos los medios o recursos existentes a favor de los particulares, es por esta causa que , para que los recursos se puedan interponer es necesario que la resolución que se impugne sea contraria a derecho, y que cuando menos así la consideremos los particulares.

Para que se de nacimiento a un recurso administrativo, es menester, que el derecho establezca la posibilidad de que dicha resolución se pueda impugnar, puesto que se " re quiere que el derecho objetivo, establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa - una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución ... " (8), resultando por lo tanto que el recurso administrativo no exista en ausencia de la ley.

Así las anteriores manifestaciones que se dan a cerca del recurso en general, nos señalan que se entiende por recurso, pero en ningún momento nos señalan su razón de ser : de tal manera que pretendo hacer hincapié para manifestar que por medio de los multitudados recursos administrativos, y de cualquier otro medio de control como los juicios, los individuos tenemos derecho a que se nos respete el principio de legalidad, y ésto se logra por medio de estos medios de control.

En conclusión, la definición que a continuación da ré -tal vez pobre en léxico- es la que considero que reúne los requisitos necesarios para que se entienda de una manera clara al recurso administrativo; " Es un medio de defensa ---

con el que cuentan los gobernados, para exigir de la autoridad que revise su resolución porque agravia nuestros intereses "

Aún cuando ya hice alusión a la Auto-tutela de la administración, quiero añadir que esta figura jurídica similar a los recursos administrativos tiene una ventaja con la que no cuentan los recursos : permite que la ropa sucia se la ve en casa, ya que nadie se percata de los errores que comete la autoridad., pero también este medio jurídico trae consigo un riesgo : ya que si bien es cierto que la administración al ejercer la auto-tutela puede modificar sus resoluciones, también es cierto que al no revisarla queda con efectos la resolución ilegal lo cual trae como consecuencia que nuestros intereses sigan afectados. Por estas causas no me detengo al afirmar que la auto-tutela no es el medio más idóneo con que cuenta el particular para proteger sus intereses en el caso de verse afectado por la resolución, ya que como dije antes la auto-tutela tiende principalmente a vigilar el interés público y no el del particular; por lo contrario los medios directos (o sea los recursos administrativos) si están destinados a satisfacer de forma mediata el interés privado.

Como se ha visto, en las definiciones que he dado, algunas son acertadas y otras por lo contrario estan erradas, como la siguiente que afirma : " recurso administrativo es la gestión del particular para que la autoridad fiscal, distinta de la que emitió la resolución, la reforme o modifique a su favor " (9). es errada a mi parecer, porque no necesariamente debe ser dirigido a una autoridad distinta de la que emitió la resolución.

III. b).- Recursos Administrativos -
señalados en el Nuevo Códig
o Fiscal .

Los recursos administrativos han sido creados a -- consecuencia de que la actuación del Poder Público (Administración Pública) ha dado pocas satisfacciones por lo que toca a sus resoluciones, ya que hoy en día, si se ven resolucio nes arbitrarias, no menos cierto es que también se cuenta con inexperiencia e ignorancia de funcionarios, tal es la causa - que ha dado origen a los recursos administrativos.

Para su estudio los recursos administrativos re-- quieren de un gran análisis, ya que si éstos no se agotan no hay lugar a que proceda algún juicio ante cualquier tribunal de la naturaleza que sea.

Actualmente existen cinco recursos en el Código - actual, y son a saber :

- 1.- La revocación.
- 2.- La oposición al procedimiento ejecutivo de ejecución
- 3.- La oposición de tercero.
- 4.- La reclamación de preferencia y;
- 5.- La nulidad de notificaciones.

Pero dentro de tres meses, se reducirán a tres, -- que son los que se encuentran en el artículo 110 del nuevo Cód igo Fiscal.

Art. 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal, se podrán interponer los siguientes re cursos :

- 1.- El de revocación.
- 2.- El de oposición al procedimiento ejecutivo de ejec ción y,
- 3.- El de nulidad de notificaciones.

De estos tres recursos ha que he hecho alusión; a los dos segundos me referiré solo de una manera somera, mientras que al de revocación, le dedicaré un estudio especial, - en los subincisos siguientes :

El recurso de oposición al procedimiento ejecutivo de ejecución procede contra los actos que :

1.- Exijan 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 que se refiera a recargos y gastos de eje cución.

2.- Se dicten en el procedimiento administrativo de eje cución, cuando se alegue que éstos simplemente no se han ajus tado a la ley.

3.- Afecten al interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

Por su parte el recurso de nulidad de notificaciones, procederá en contra de las que se hayan valer en contra-

vención a las disposiciones legales.

Todos los recursos tienen características específicas que los hacen ser diferentes, de tal modo que por considerarlo de importancia, haré alusión a los dos últimos recursos :

Recurso de oposición al procedimiento Ejecutivo de ejecución, que de acuerdo al artículo 126 del nuevo Código -- Fiscal, se deberá interponer ante la oficina ejecutora y no -- podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

Artículo 127, cuando el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se interponga porque -- no se ajuste a derecho, 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 acto en que conste la diligencia del embargo,

Por lo que respecta al recurso de nulidad de notificaciones, el artículo 129 a la letra dice :

" Cuando en el recurso el particular manifieste -- que ya ha tenido conocimiento del acto impugnado y señale -- que no se le notificó validamente, deberá presentarlo conjuntamente con el recurso de revocación o con el de oposición al

procedimiento administrativo de ejecución expresando los agravios que le cause el acto impugnado. La autoridad previo pronunciamiento sobre la legalidad de la notificación examinará si el recurso que se acumula fue interpuesto oportunamente y sólo en caso afirmativo lo resolverá.

" Quién haga valer el recurso de nulidad de notificaciones exprenado que no tiene conocimiento del acto, deberá comparecer dentro de los quince días siguientes a la interposición del recurso ante la autoridad ejecutora, para que haga de su conocimiento el acto, sin perjuicio de lo que se resuelva en el recurso. Si no comparece, se tendrá por no interpuesto. El recurrente tendrá treinta días de plazo para interponer el recurso de revocación o el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, según sea el caso, el que se acumulará al de nulidad de notificaciones. Si se declara la nulidad de la notificación, la autoridad resolverá el otro recurso, en caso contrario lo desechará "

Ambos recursos se harán valer en un término de cuarenta y cinco días, despues de tener conocimiento de la resolución (Artículo 121 del nuevo Código Fiscal) y en el mismo término si el afectado tiene su domicilio fuera de la población en que radique la que emitió la resolución, siempre y -- cuando lo envíe por correo y con acuse de recibo, es decir; - en caso de que el particular tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición podrá presentarse en la oficina exactora más cercana a dicho domicilio, o bien puede enviarlo a la autoridad que emitió o ejecutó el acto por

correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar de residencia del recurrente, de tal manera que en estos actos se tendrá como fecha de presentación del escrito, la del día en que se deposite en la oficina de correos.

Los recursos administrativos a que se refiere el Código Fiscal tienen un elemento esencial y característico: el hecho de que los tres se presenta una inconformidad por parte del agraviado.

Las denominaciones señaladas con anterioridad, considero que son una trampa procesal para los particulares, ———— pues si un gobernado por equivocación o ignorancia hace valer un recurso de revocación y no es el adecuado, pierde la oportunidad de hacer valer su medio de defensa.

Por otra parte los recursos siem re deben de agotarse antes de ir a juicio, ya que es fundamental para respetar el principio de obligatoriedad, en cuanto a que es necesario el recurso administrativo establecido en la ley que regula el acto, antes agotar cualquier otra vía de defensa, así por lo que se refiere a la materia fiscal, antes de acudir a la impugnación judicial de un acto de la administración, ya sea mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o por medio del juicio de amparo ante los tribunales federales, es menester el agotamiento previo de los recursos administrativos, para que esté de acuerdo al principio de definitividad del acto administrativo, so pena que el juicio de -

nulidad sea improcedente, por no existir definitividad en el acto impugnado (se considera una definitividad, cuando la resolución no admite recurso administrativo o cuando la interposición del recurso sea optativa).

De todo lo antes expuesto, concluyo diciendo que : en materia administrativa es indispensable -salvo el recurso de revocación que es optativo- agotar los recursos antes de - que se acuda a los tribunales correspondientes, ya que de lo contrario se corre el peligro de que el juicio intentado sea improcedente, en virtud de no haber cumplido con el principio de definitividad tantas veces señalado.

Aunque cabe señalar que el principioa que estoy haciendo referencia cuenta con excepciones :

1.- El recurso de revocación ya que en éste se le da al particular la opción para que lo impugne o bién si lo desea - se vaya directamente al juicio de nulidad, también se permite que no se agoten los recursos cuando - ...

2.- Se tome en cuenta a la Ley de Amparo (artículo 73 - fracción XV) que señala que no será necesario que el agraviado por una resolución de la autoridad agote los recursos o medios de defensa establecidos en la ley que establece el recurso corre pondientesi éste exige mayores requisitos a los que - señala la ley de amparo.

Los recursos administrativos tipificados en el nuevo Código Fiscal señalan algunos autores que con su interposición se cuenta con ventajas y desventajas :

Como ventajas se señalan :

1.- El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa " lavar la ropa sucia en casa " pues es inconsejable la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas y arbitrarias que se emiten, las cuales sonrojarian a la misma administración en caso de que fueran llevadas a un tribunal. (ya que no se dejaría bién parada a la administración, si en un juicio se demuestra que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o que pasó por su conocimiento o bién dictó una resolución adversa, porque es de los que piensan, que por ser la autoridad siempre tiene la razón, o = que actúe de mala fé para defender intereses bastardos o de vengar agravios personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un " cedaso " dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se presenten.

2.- Permite a la autoridad administrativa conocer de la inconformidad en aquellas lagunas o falta de técnicas legislativas existentes en la ley que quizas no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión de la sentencia será mayor de la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.

3.- El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho. o sea que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.

4.- Al actuar el recurso como un " cedazo ", se deparan los casos para la defensa, y se evita además un recargo a las labores de los tribunales.

5.- Para el particular, si la razón le asiste, será más expédita la justicia administrativa " (10)

Como desventajas se señalan :

1.- Muchos funcionarios de la administración piensan -- que al resolver el recurso siempre le deben de dar la razón a la administración, y como consecuencia, el particular considera que es tiempo y dinero perdido, pues desconfía de la justicia administrativa, ya que es ella misma la que lo está obligando a inconformarse o sea, que se califica el recurso administrativo como un mal necesario, ya que necesita agotarse para hacer procedente el derecho de acudir a los tribunales.

2.- Las decisiones importantes, por regla general se -- llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al interponerse el recurso administrativo se sabe de antemano que la resolución que se impugna será confirmada.

3.- El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón , procurará retardar lo más posible la solución del caso. (11).

De tal manera que los recursos administrativos que se interponen ante la autoridad que emitió el acto, tienen a mi parecer ventajas y desventajas; ventajas porque si el particular tiene la razón, le puede hacer ver a la administración sus errores y si logra que los reconosca puede la admi--

nistración revocar su resolución, evitándole así, al particular los gastos que requiere un juicio administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; Por lo que a desventajas se refiere, encontramos no pocas veces que la autoridad, pese a sus errores o arbitrariedades se niega a reconocerlos, confirmando nuevamente la resolución que se le impugna.

Pero también considero que, los recursos que se interponen ante el superior jerárquico tienen mayores posibilidades de éxito, claro si la razón le asiste al particular, ya que será estudiado y analizado por autoridades diversas, las cuales resolverán en forma imparcial.

III. c).- El Recurso de Revocación - en el Nuevo Código Fiscal.

Los recursos administrativos señalados en el nuevo Código Fiscal de la Federación por tener un ámbito extenso -- han tenido la necesidad de agruparse (revocación, oposición al procedimiento administrativo de ejecución, y nulidad de notificaciones) para que sea más fácil su entendimiento, explicación e interposición, es por ello que algunos autores lo -- clasifican tomando en cuenta el acto que se impugna, otros tomando en cuenta el acto que se impugna y señalando los motivos por los cuales se lesionan sus intereses, y otros más; -- por la competencia del órgano que deba conocer del medio de defensa. Con el recurso de revocación, como su nombre lo indica, se quiere lograr que la autoridad administrativa, fundan-

dose para ello en razones de ilegalidad o arbitrariedad, en estos recursos el recurrente persigue que el acto que le causa agravios se revoque, " se cambie " totalmente para dar así por concluido el acto que lo lesiona, este recurso llamado de " reconsideración " por Escola ha sido definido por González Pérez como el " recurso cuya decisión corresponde al mismo órgano del que proviene el acto objeto de la impugnación " (12) Por lo que a mí se refiere, defino al recurso de revocación - como " aquel que se interpone ante la propia autoridad que ha dictado un acto o pronunciado una decisión administrativa, a fin de someter determinadas consideraciones a la indicada autoridad para que ésta por acto de contrario imperio se revoque el acto o decisión recurrida ".

Gordillo sostiene, que el recurso de revocación " es el que se interpone ante el mismo órgano que dicta el acto para que lo deje sin efecto por contrario imperio " (13). También se puede definir como " el recurso de revocación o - de reconsideración administrativa constituye un derecho que - tiene el particular agraviado para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo " (14).

Este recurso, por ser de carácter optativo, constituye una excepción a la regla tradicional de que el juicio de nulidad no puede iniciarse si existe algún recurso administrativo del cual pueda hacer uso el particular., pero si se opta por interponerlo, se agota por consecuencia la vía administrativa, y con la resolución que se emita como contestación, se

da lugar al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación impugnando nuestros derechos mediante el juicio de nulidad.

El recurso de revocación se establece por medio de un procedimiento sencillo, en el que se le solicita a la autoridad administrativa que estudie nuevamente su resolución, pero a la luz de los argumentos que hace valer el particular agraviado y de las pruebas que en el caso procedan, para que una vez analizado resuelva lo conducente.

Este recurso procede contra resoluciones administrativas, las cuales determinen créditos o contribuciones fiscales entendiendo por ellos, la obligación fiscal determinada en cantidad líquida y que deba pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, en consecuencia el recurso de revocación es improcedente contra las resoluciones que no determinen créditos, aún cuando sean base para que éstos se finquen posteriormente, es decir; una negativa de exención no podrá ser recurrida mediante este recurso. Así a mi parecer este recurso es el más sencillo, es además el que tiene un carácter distinto a los demás, el hecho es que sea el único que ofrezca al gobernado la opción de que se interponga o se encamine al juicio administrativo, de aquí que se dedusca, que este recurso es la excepción al principio de definitividad, o sea la regla tradicional de que no se puede hacer uso de la vía jurisdiccional si existe algún recurso del cual se pueda hacer uso, además este recurso no requiere de formulismos estratosféricos, puesto que como en todos los

recursos, su procedimiento es fácil y sencillo, para que sea así interpuesto por todos los particulares que tengan que hacer uso de él.

Con la interposición de este recurso, la autoridad estudia los actos o conceptos impugnados, tomando en cuenta los argumentos y pruebas de los particulares, para que una vez enterado resuelva lo que considere procedente.

El recurso de revocación se tipifica en el artículo 117 del nuevo Código Fiscal de 1982 (que entrará en vigor en abril de 1983) y procede contra las resoluciones definitivas que :

- 1.- Determinen contribuciones omitidas o accesorias.
- 2.- Dicten las autoridades adusneras.
- 3.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan -- conforme a la ley.

Este tipo de recursos puede ser iniciado : " por cualquier persona a quien se pueda atribuir una responsabilidad, ya sea por adeudo propio o por adeudo ajeno, es decir; - los sujetos pasivo principal, sustituto con responsabilidad solidaria y con objetiva pueden ser legitimados para la interposición del recurso " (15).

De tal manera que el recurso de revocación, consiste en el derecho de impugnar un acto de carácter administrativo ante la misma autoridad que emitió, quien tendrá obligación de resolver revocando, modificando anulando o confirmando.

do la resolución o acto que se impugna.

Héctor B. Villegas. -en su monografía " Curso de -- Finanzas, Derecho Financiero y Tributario- hace referencia a la clasificación de recursos, hablando de dos tipos de recursos a saber : Reconsideración y Apelación. Y señala que el de " reconsideración " (o sea el de revocación) hace que se -- vuelva a volver a considerar, cosa que evidentemente sólo pue de hacer quien dictó la resolución primitiva, o sea la original. Al igual que el recurso en general, existen diferentes - definiciones a derca de lo que se debe entender por " recurso de revocación " así Carretero Pérez lo define como : " La -- defensa del contribuyente, cuando éste estima que los actos - administrativos son ilegales, pudiendo por lo tanto, hacer uso de este derecho ante el mismo órgano que emitió el acto " (16).

Como expliqué en párrafos anteriores, este medio - controlativo es el único con carácter optativo, de tal modo - que con él se cuenta con dos medios de defensa :

--- Interponer el recurso de revocación, ante la auto-- ridad que emitió el acto, (y si la nueva resolución so favo-- rece a nuestros intereses , podemos interponer juicio de nullidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación).

--- Interponer juicio de nulidad, ante el Tribunal fis-- cal de la federación; y nos evitamos el recurso, pasando por alto el principio de definitividad.

De lo señalado, podemos caer en un error, pensando que se pueden interponer ambos medios de defensa, y efectivamente, ambos se pueden hacer valer, pero por separado, es decir, nunca se podrán interponer recurso y juicios simultáneamente, así dice el autor Carretero Pérez : El recurso de revocación ... interrumpe el plazo para entablar reclamaciones simultáneas, ya que no se puede entablar ambos medios -- en un solo acto ".

III. d).- Actuación de la Autoridad que conoce del Recurso .

Considero prudente dar inicio a este punto haciendo alusión a la autoridad u órgano que conoce del recurso de revocación. Respecto a quienes pueden conocer de los recursos, los artículos 159 del Código actual, señala que se presentarán ante la autoridad que realizó o emitió el acto impugnado (aunque éstas despues las remitan a la autoridad -- competente para conocerlo) pero el artículo 114 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece una serie de autoridades competentes para la tramitación y resolución de los recursos establecidos en el Código Fiscal.

De acuerdo con el Reglamento aludido, el artículo 114 a la letra dice :

Art. 114.- Serán competentes para trámitar y resolver los recursos administrativos establecidos en el Código -

Fiscal de la Federación :

I.- Tratandose de la revocación :

A.- La Dirección General Técnica y la Dirección de -- Revocación cuando se controviertan resoluciones dictadas por la propia Dirección General Técnica o por las unidades administrativas que de éstas dependan.

B.- Las Administraciones Fiscales Regionales cuando se controviertan sus propias resoluciones, las que dicten -- las unidades administrativas que de ella dependan, y las que emitan las Oficinas Federales de Hacienda y las Autoridades Fiscales de las Entidades Federativas que actúe dentro de su circunscripción territorial con fundamento en los convenios de Coordinación Fiscal. En los casos de resoluciones de la -- Tesorería del Distrito Federal, en impuestos coordinados, se rá competente la Administración Fiscal Regional que corres-- ponda al domicilio del causante.

C.- La Tesorería de la Federación y las Direcciones Generales de Aduanas y del Registro Federal de Vehículos, -- cuando se controviertan resoluciones dictadas por ellas.

D.- La Procuraduría Fiscal de la Federación o las -- Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso, cuando se hagan valer la extinción de facultades de la Secretaría para determinar la existencia de obligaciones y Créditos Fiscales o se controviertan multas de su respectiva competencia.

E.- Las Delegaciones Regionales del Registro Federal de Vehículos, cuando se controviertan sus propias resolucio-- nes y las que dicten las entidades administrativas que de -- las mismas dependan.

Mediante el procedimiento administrativo, se realizan actos netamente de ese carácter, de tal forma que de la actividad que realizan los órganos de la administración se asegura a los administrados la plena vigencia de la legalidad administrativa y es de aquí de donde derivan los recursos administrativos, ya que estos " se desenvuelven y actúan dentro de la administración activa ". La importancia que encuentro, dentro de la autoridad que conoce del recurso (más adelante me referiré al de revocación) es la siguiente : La finalidad primordial es la de establecer la legalidad y oportunidad de la resolución que se impugna, debido a que en el proceso de revisión que lleva a cabo la autoridad, se tratará de analizar la buena conducta de la administración, de ahí que se diga " que cuando la jurisdicción administrativa anule los actos ilegítimos de la administración no tan solo menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta a la autoridad pública " (17)

Todo el procedimiento administrativo, debe iniciarse necesariamente con el recurso, el cual se deduce contra un acto de la administración pública, ya que sin acto administrativo de por medio, no hay lugar al procedimiento contencioso administrativo. Una de las funciones de la autoridad encargada de conocer el recurso de revocación, consiste en revisar la existencia previa de un acto administrativo, - que traiga consigo una lesión al interés público, o perjudique los intereses de terceros.

Los recursos administrativos, como todos los actos requieren de una serie de requisitos para que sean considerados como tales, y más que nada sean admitidos para darle trámite. Los requisitos que debe reunir este medio de defensa, son en todos los casos importantes y necesarios para que la autoridad pueda conocer a fondo la irregularidad o ilegalidad del caso que se le plantea. Por su parte la autoridad debe percatarse de que existan los sujetos, es decir los particulares y la administración.

Para que se le de procedibilidad al recurso, es necesario que se manifieste el porqué interponemos este medio de defensa, también será necesario, que la autoridad se cerciore de que quienes promuevan estén legitimados, en caso de que algún detalle de importancia se omita, da lugar a que no se reúnan los requisitos previstos para que sea admitido, como dije anteriormente, no obstante que el recurso administrativo es un procedimiento administrativo de carácter informal para el gobernado (debido a que puede inclusive presentar su escrito en hoja simple, con letra manuscrita y sin bases legales) y que sea presentado con deficiencias en cuanto a su forma no es rechazado, sino que la autoridad que es tan benigna con el contribuyente le señala que su escrito no reúne los elementos considerados como indispensables y le fija un plazo para que modifique su escrito inicial, para confirmar lo dicho, haré referencia a lo que dice la S. C. J. N. en relación al trámite de los recursos, " Recursos administrativos, Formalismos, exigencias de expresión en los, no son esen-

ciales, para que procedan ".-

Todo esto para que los recursos. en este caso el de revocación, se tramite con eficacia y rapidez, a tal grado - que si el recurso es irregular no se desecha, sino que se -- manda aclarar, es decir, se le previene al gobernado para -- que complete su escrito, el cual además de constar por escrito debe contener el acto que se impugna, el o los derechos o intereses que lesiona, las razones por las cuales se dice in conforme con la resolución o los motivos por los que se cree que el acto carece de oportunidad. De tal manera que las diferencias o anomalías que se susciten en las condiciones de - ejercicio no originan su inadmisibilidad, pero si una acción tendiente a subsanarlas en plazo prefijado. Esto es en lo -- que se refiere a su admisibilidad, pero si se presenta en -- los requisitos de procedibilidad alguna deficiencia en cuanto al sujeto, objeto o causa, éste será desechado de inmedia to, evitando así que se conosca a fondo sobre la resolución impugnada, de tal manera que estas deficiencias dan lugar a su rechazo por improcedencia.

El recurso administrativo produce efectos desde el momento en que se presenta, ya que interrumpe el término que señala para impugnar la resolución, pero también quiero hacer referencia lo expresado por Carrillo Flores, que señala que la interposición de los recursos administrativos no trae consigo la suspensión de la ejecución de los actos administrativos impugnados por esa vía, así pues se dice " que es - un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entre -

tanto no demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos o que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general " (18), pero no obstante el principio de la no suspensión de la ejecución de los actos administrativos impugnados, no puede sostenerse en forma absoluta, pues si así se hiciera se podría llegar a la consecuencia de situaciones de manifiesta injusticia.

En algunos casos se ha visto que el gobernado actúa de mala fé, así en el derecho español cuando el recurso administrativo planteado es desestimado en todas sus partes y se advierte la existencia de mala fé o capciosidad en el recurrente de modo que pueda concluirse que el recurso ha respondido a una finalidad distinta de la que fundamentó su existencia, la ley puede interponer determinadas sanciones económicas, que deben soportar los particulares que dieron nacimiento al recurso " de tal manera que los recursos administrativos deben plantearse cuando los administrados creen o pueden creerse verdaderamente con derecho a deducirlos. -- Añj cuando estos recursos no prosperen, si ha habido buena fé en el recurrente, este no puede ser responsabilizado ni sancionado por su actuación, que siempre será correcta " (19)

En los recursos los órganos del Estado también están supeditados a llevar un procedimiento similar al del proceso en general, así la autoridad que conoce del recurso de revocación, tiene que efectuar una serie de actos que se inician con la aceptación del recurso y concluyen con la resolución que más tarde emita, por ende la actuación de la admi--

nistración pública se sujeta al :

- Procedimiento. y a emitir una ...
- Resolución nueva.

El procedimiento que realiza consiste en verificar la eficacia y validez del recurso que se haga valer y en el se percata si se satisfacen los siguientes requisitos :

1.- Que lo establezca una ley (que más que un requisito es una condición para que el recurso de revocación sea admitido)

2.- Que exista un acto impugnado, que lesione un interés protegido.

3.- Que tal impugnación sea interpuesta por el interesado.

4.- Que el recurso se haya interpuesto ante la autoridad competente. (En este caso administrativa y que tenga además facultades para conocer del recurso de revocación, que son los señalados en el artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Otra de sus funciones dentro del procedimiento administrativo, es la correspondiente a la verificación del escrito de impugnación, es decir, que los requisitos formales (que no son muy estrictos) que se interponga dentro del plazo que fije la ley que establezca el recurso, para que así una vez que se verifiquen se de inicio a la tramitación del recurso, dando lugar al desahogo de pruebas, alegatos etc. Una vez que se concluya con la etapa del procedimiento administrativo se da lugar a la resolución, la cual es emitida

da por la autoridad administrativa y que se referirá necesariamente al fondo del asunto, examinando solo la legalidad de la primera resolución. Dentro del procedimiento la administración se encarga del estudio de la impugnación y de las respectivas pruebas que se ofrescan dentro del mismo procedimiento cerciorandose primeramente :

1.- De que haya de por medio una resolución administrativa a la cual se pretenda impugnar.

2 .- De tal resolución de interés o un derecho del particular.

3.- Que la autoridad que conoce sea la competente para resolver.

4.- Que el recurso se interponga dentro del plazo que fija la ley (Dentro de los quince días en el actual Código Fiscal y dentro de los cuarenta y cinco en el nuevo Código)

5.- Que el escrito satisfaga los requisitos de forma para satisfacer el interés fiscal general, tales como : nombre fecha. domicilio, número de registro etc.

6.- Señalar el procedimiento adecuado, ofreciendo además las pruebas necesarias para demostrar la ilegalidad del acto o su inoportunidad (las pruebas que se ofrescan se tienen que ofrecer dentro del escrito de inicio del recurso, ya que despues no serán válidas, la única prueba que no es aceptada en este procedimiento es la de confesión.)

7.- Desahogar las pruebas para tener una idea más clara que le haga ver la legalidad o ilegalidad de la primera resolución.

Y ya para concluir con la etapa procedimental, se da fin a ella con una resolución, la cual puede modificar el acto en parte o en su totalidad o puede también confirmar la resolución que se impugnó.

Considero pertinente hacer alusión a que en estos recursos siempre se tratará de la revisión de actos propios ya que conoce y resuelve la autoridad autora de la resolución impugnada, sí dentro de la actuación de la autoridad -- que conoce de este recurso está la de revisar cuidadosamente el cumplimiento de todos los elementos necesarios para su -- tramitación.

El tro jurista; Nava Negrete; señala que es obligación de la autoridad verificar lo siguiente :

- 1.- Que realmente exista un acto lesivo.
- 2.- Que en efecto se trate de un recurso de revocación.
- 3.- Que se exprese el nombre y domicilio del recurrente.
- 4.- Que se haga mención de la oficina o funcionario que haya emitido la resolución que se impugna, indicando con claridad en que consiste ese acto, identificación del documento en que conste el acto que se impugne y la fecha de notificación.

5.- Hacer una exposición suscinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma.

6.- Que el escrito contenga una resolución con las pruebas que pretendan se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso.

7.- Jerciorarse de que, quien promueve es el representan

te que se acredite legalmente con carta poder, o bien con poder notarial.

Sintetizando añadido : El procedimiento seguido en el recurso de revocación es sencillo y rápido, por lo cual una vez presentado, la administración debe ordenar la suspensión de la ejecución del acto una vez que el afectado cumpla con lo que la misma ley le ordene para suspender la ejecución del acto, como podría ser en materia fiscal, la garantía fiscal, Una vez que se cuente con las pruebas la autoridad tendrá la obligación de hacer un estudio del problema -- que se le plantea y procederá a desahogar las pruebas en el término de 15 días, los cuales sólo podrán ser prorrogables en caso necesario por otros quince días y finalmente se dará paso a dictar la resolución que proceda, respecto al término que tiene la administración para resolver del recurso es un tiempo aproximado de 4 meses , ya que despues de transcurrido este tiempo se presenta la negativa ficta, lo cual considero que es sumamente injusto, puesto que si al particular se le imponen determinadas obligaciones lo menos que puede hacer el estado por no dar una respuesta, sería que se considerará una " afirmativa ficta ", como la que concede la Ley de Transferencia de Tecnología., es decir que transcurrido ese tiempo se le revocue al particular la resolución que lo agravia.

Con todo lo señalado en estas últimas hojas, considero que y se tiene una explicación completa a cerca del procedimiento que se debe seguir en este tipo de recurso.

III. e),- Finalidad de su interposición.

El recurso de revocación con su interposición, -- que la resolución se revoque para que no continúe lesionando los intereses de los particulares (ya que los funcionarios encargados de realizar un procedimiento administrativo, al dar una resolución pretende dar por concluída la tarea que se le encomendó, y no ha sido poco frecuente que debido a la gran habilidad humana los actos o resoluciones emitidos no sean acordes a la norma que fije su aplicación).

Una de las causas que impulsan a los contribuyentes a hacer uso de este recurso, es la falta exacta de conocimientos a cerca de algunos funcionarios, la negligencia de otros y/o la posible malicia de los que integren la administración, son por estas razones que nuestro ordenamiento jurídico le concede a la parte agraviada la facultad de que solicite un nuevo análisis, para que la autoridad rectifique y estudie nuevamente la resolución que ha emitido. Y es ahí -- donde se desprende la finalidad principal de este recurso de revocación provocar, que la autoridad estudie nuevamente su resolución, para que si procede la revoque, anule pero nunca que la confirme es decir, su interposición va encaminada a obtener de la autoridad una nueva resolución, la que se espera sea favorable para los intereses del particular que lo solicita, dicho de otra manera, la finalidad que se persigue es que la resolución que impugna sea sustituida por otra que no le cause agravios, y si no fuera posible, que cuando menos le sea revocada en parte.

Para otros autores como Escola, este recurso tiene como finalidad que dicho órgano o autoridad administrativa, revoque, reforme o sustituya la resolución que se le impugna.

El recurso de revocación por ser un recurso optativo, puede conocer de él la autoridad emisora de la resolución que afecta al particular, de tal manera que este recurso podría ser llamado de reconsideración, como lo denomina Sergio Francisco de la Garza; estos recursos se efectúan sobre actos propios y tienden a analizar la revocación total o parcial de la resolución impugnada. La causa o finalidad de la interposición de este recurso de revocación consiste en - que el acto emitido no fue hecho valer por autoridad u órgano competente y resultando por tanto violatorio el principio de legalidad u oportunidad que se requiera y principalmente porque esta cause un agravio o menoscabo para él o los gobernados. La finalidad de los recursos o medios de defensa, es principalmente la de proteger los derechos sustantivos de -- los particulares, por lo que en cualquier interposición se - debe tener siempre presente dicha protección hacia los contribuyentes, también se pretende asegurar la juricidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de lo mismo, es decir, de las normas jurídicas que regulan su actuación, de tal manera, que el recurso de revocación, se dirige principalmente hacia los resultados del acto administrativo, para que se emita un nuevo acto administrativo que : sustituya, modifique o revoque el que ha sido objetado, ya sea de manera total o al menos en la parte motivo de la impugnación. Tomando en cuenta la finalidad que se persigue con la impugnación que se interpone, puede ser -

de dos formas (de acuerdo con la definición de Carrillo Flores) de Juricidad o de Oportunidad., si el recurso se interpone alegando la juricidad, lo que se pretende es que la resolución se modifique porque viola un orden jurídico y por lo tanto se requiere la la legitimidad de los actos de la administración. Si el recurso se interpone por la oportunidad del acto, lo que se pretenderá es que se anule la resolución porque no se adapta al interés del asunto.

Concluyendo para el contribuyente, la finalidad -- fundamental que persigue con la presentación del recurso, es que la resolución se anule, se revoque, pero nunca que se -- confirme, de tal manera que la interposición tiene dos finalidades : (pero ambas pretenden encontrar lo mejor para el gobernado).

- | | |
|-------------------------|---|
| | 1.- Que se revoque. |
| | 2.- Que se anule. |
| Para el contribuyente. | 3.- Que no lo perjudiquen. |
| | 4.- Que no lesiones sus derechos. |
| | 1.- El respeto a los derechos del particular. |
| Para la Administración. | 2.- Que todo se apegue a derecho. |
| | 3.- Que no se actúe en forma arbitraria. |

El problema en nuestro medio --y lo digo con tristeza--, es el crecimiento demográfico, que hace que la adminis-

tración pública cuente con un numeroso personal administrativo no siempre idóneo o técnicamente preparado y lo más triste aún, es que muchos de ellos ignoran la ley en consecuencia al aplicarla lo hacen erróneamente, algunas veces en forma intencionada y en otras la propia ley es inadecuada o de difícil interpretación, lo que resulta en última instancia - un desvío en la impartición de la Justicia Administrativa.

III. f).- E f e c t o s d e l a r e s o l u c i ó n .

En los efectos de la resolución en el caso del recurso de revocación la autoridad administrativa podrá revo-car, anular, modificar o confirmar el acto o actos impugnados. Estas decisiones son por lo general irrevocables, es decir, - no existen recursos dentro de la esfera de lo administrativo para que se les pueda impugnar, sólo procede contra las nuevas resoluciones el Juicio de Nulidad o el Juicio Fiscal. Es decir no procede contra ellos recurso alguno.

Como señalé anteriormente, la autoridad que conozca del recurso podrá confirmar la resolución, o modificarla en parte pero para beneficio del quejoso, pero nunca podrá - modificar la resolución, perjudicando aún más al contribuyente, es decir; los efectos de la resolución pueden variar, ya que la resolución puede quedar en la misma situación, favorecer al particular en parte o en forma parcial, pero nunca podrá ser revocado o modificado para crearle un perjuicio al - particular, a contrario sensu, si no se mejora en sentido po

sitivo, no puede ser revocado al grado que le cause un agravio más fuerte del que se le había fijado en la resolución que impugnó. En este caso el recurso de revocación, al igual que los recursos restantes pretenden favorecer al contribuyente en todo lo que sea posible, y si una vez iniciado el procedimiento correspondiente la autoridad al darle continuidad al recurso, descubre que su impugnación no se apega a derecho, pero que al rectificarla perjudica aún más al gobernado, su actuación consistirá sólo en confirmar la primera resolución, y si se diera este caso, el gobernado no podrá interponer un nuevo recurso, sino que se le abre de inmediato la vía para poderse encaminar al Tribunal Fiscal de la Federación.

Los efectos de la resolución se darán a conocer en un término que no excederá de 4 meses, ya que de acuerdo al artículo 131 del nuevo Código Fiscal " La autoridad deberá dictar resolución y modificarla en un término que no excederá de 4 meses a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, el recurrente podrá decidir si espera la resolución expresa o impugna en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. "

Dicha resolución puede :

I.- Desecharlo por improcedente.- Si el recurso se hace valer contra los actos que señala el artículo 124 del nuevo Código Fiscal :

- 1.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- 2.- Que sean resoluciones dictadas en recursos estableci-

dos en otras leyes fiscales.

3.- Que hayan sido emitidos e impugnados en un procedimiento contencioso o judicial.

4.- Que se hayan consentido expresamente o tácitamente, - entendiéndose por consentimiento tácito únicamente el de aquellos en los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

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

II.- Mandar reponer el procedimiento administrativo.

III.- Confirmar el acto impugnado.- Si se percata -- que la resolución se sujeta a los principios de derecho, y no carece de oportunidad.

IV.- Dejar sin efecto el acto impugnado.- Por descubrir la autoridad que es arbitrario o inoportuno.

V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Así 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.

De tal manera que no se podrán revocar, anular o modificar los actos administrativos en la parte que no se impugna, la resolución -- sí mismo -- expresará con claridad los -

actos que se modifiquen, y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente (art.-132 nuevo Cód. Fiscal).

En caso de que en un tiempo mayor de 45 días, no se dé a conocer alguna resolución, el contribuyente podrá hacer valer la negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como ya he hecho notar, los recursos administrativos están sujetos a la estructura y organización de la actividad gubernamental, al funcionario o al superior jerárquico a quienes se les solicite la enmienda o rectificación del acto administrativo, que lesiona al particular, es decir, es responsabilidad de la autoridad administrativa la dirección del procedimiento y el resolver sobre la cuestión planteada donde los interesados hacen uso de la instancia, pero en definitiva no disponen de la tramitación del asunto, siendo en este caso, quien indaga y determina sobre los hechos controvertidos para que en su oportunidad emita un nuevo acto administrativo; o bien que ratifique el anterior.

Lo anterior se desprende, debido a que en todo sistema de gobierno es característico la existencia de una actividad destinada al examen y decisión determinando recursos propios de los particulares, en los casos en que un acto sea de carácter administrativo y cause un perjuicio al particular, en tal caso se considera como efecto propio y peculiar del recurso en general, el emitir una resolución aplicando -

el derecho arbitrariamente, limitandose a contestar al particular lo que la ley ordena y según lo entienda la autoridad y se pruebe ante ella. De tal manera, ya sea que se trate de recursos en que tengan que conocer la propia autoridad o el superior jerárquico sus efectos son : revocar, modificar, anular o confirmar el acto que se impugna, en este sentido se ha pronunciado la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y - 107 de nuestra Carta Magna, al señalar que no procederá el Juicio de Amparo contra actos de autoridad distinta de la Judicial, en los casos en que exista la posibilidad de una revisión de oficio conforme a la ley que lo riga o proceda.

Relación de Citas Bibliográficas del Capítulo III.

- (1).- Diccionario de la Lengua Castellana; Real Academia de la Lengua; Désimatercera Edición; Madrid; 1980; Voz - " Recurso "; Página 851.
- (2).- Escola Héctor Jorge; " Tratado General del Procedimien to Administrativo "; Ediciones Depalma; Buenos Aires - Argentina; 1975; Página 251.
- (3).- Burgoa Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Editorial Porrúa S.A.; Desimoquinta Edición; México; 1980; Pág.230.
- (4).- Burgoa Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Obra citada; Página 553.
- (5).- Margáin Manautou Emilio; " Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano "; Editorial Universitaria Potosina; Segunda Edición; México; 1979; Página 110.
- (6).- Bielza Rafael; " Principios de Derecho Administrativo " Ediciones Depalma; Tercera Edición; Buenos Aires Argentina; 1966; Página 310.
- (7).- Bielza Rafael; " Principios de Derecho Administrativo " Obra citada; Página 255.
- (8).- Carrillo Flores Antonio; " La Justicia Federal y la Ad ministración Pública "; Editorial Porrúa S.A.; Segunda Edición; México; 1970; Página 108.

- (9).- Martínez López Luis; " Ensayo de Derecho Fiscal Mexicano "; Primera Edición; México; 1953; Página 213.
- (10).- Margáin Manautou Emilio; " Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano "; Obra citada; Página 109.
- (11).- Margáin Manautou Emilio; " Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano "; Obra citada; Página 170.
- (12).- (13).- Escola Héctor Jorge; " Tratado General del Procedimiento Administrativo "; Obra citada; Página 302 y 304.
- (14).- Serra Rojas Andrés; " Derecho Administrativo "; Obra citada; Página 504.
- (15).- Garza Sergio Francisco de la; " Derecho Financiero Mexicano "; Editorial Porrúa S.A.; Décima Edición; México; 1981; Página 767.
- (16).- Carretero Pérez Adolfo; " Derecho Financiero "; Editorial Santillana S.A.; Primera Edición; Madrid; 1968; - Página 586.
- (17).- Enciclopedia Jurídica "OMEBA"; Tomo XXIII; Editorial - Bibliográfica Argentina S.R.L.; Buenos Aires Argentina 1967; Voz " Proceso Administrativo "; Página 409.

CAPITULO IV.

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EL DERECHO DE PETICION Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

a).- Diferencias.

Autoridad ante quien se interpone.

Causa que le da origen.

El Procedimiento.

Medios probatorios.

Fundamentación.

Finalidad.

Plazo de interposición.

b).- Similitudes.

Por escrito.

Ante autoridad.

Se ejercita un derecho.

CAPITULO IV.

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE EL DERECHO DE PETICION Y LOS
RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

IV. a).- Diferencias.- La autoridad ante -
quien se interponen.

La primera diferencia que encuentro entre estos dos derechos otorgados a los particulares, es a mi parecer la más importante, pero quisiera antes de dar inicio a esta parte de mi ensayo profesional dar una pequeña introducción.

Los artículos y disposiciones ha que me he referido son o establecen un derecho para los particulares, pero ambos de acuerdo a la autoridad ante quien se interponen son -- distintos ; así el derecho de petición se ejercita ante cualquier autoridad como puede ser ...

1.- La autoridad Pública.- pudiendo ser también administrativa, pero a la que solo se le solicitará información.

Por lo que toca a los recursos administrativos, estos solo pueden ser dados a conocer a ...

1.- La autoridad Administrativa.- Que puede ser la que emitió el auto, la superior jerárquica o cualquier órgano especial pero necesariamente de índole administrativa, en este tipo de recursos lo característico es que la autoridad participa dentro del procedimiento administrativo como Juez y parte, en los recursos administrativos la autoridad es parte de

de el siguiente enfoque : La propia autoridad administrativa dirige la dirección del procedimiento y da así mismo la resolución al problema.

La fijación de la autoridad competente ante la --- cual se deba interponer el recurso, en relación a esto la doctrina en general esta de acuerdo en que para que el recurso administrativo se configure (además de que debe contar con los elementos ya señalados) es necesario que se establezca la autoridad competente ante quien se deba interponer. En --- nuestro sistema los recursos se pueden hacer valer ante la --- misma autoridad que emitió el acto, ante el superior jerárquico o ante otra diversa con atribuciones para tramitar y resolver el recurso.

Ahora bien, cuando la ley establece un recurso y no señala ante quien se debe interponer, se debe entender que el recurso se presentará ante el mismo órgano que emitió el acto, o ante el superior jerárquico, por mi parte considero que es más importante y efectivo y además favorable para el particular, que el recurso se interponga ante el superior jerárquico, ya que así el afectado tendrá más posibilidades de que sus defensas sean analizadas nuevamente, toda vez que el superior no se encuentra del alguna manera influenciado por la resolución anterior.

El derecho de petición por estar consagrado en --- nuestra Carta Magna, no señala el tipo de autoridad ante quien se deba interponer, pero se deduce que ante cualquier autori-

dad que derive del Estado, pudiendo ser autoridad hacendaria, judicial, legislativa, ejecutiva o administrativa.

El hecho de que sea diferente deriva en :

1.- La petición se le dirige a cualquier tipo de autoridad.

2.- El recurso administrativo, sólo ante la autoridad administrativa, y que este señalada en el Código Fiscal de la Federación.

IV. a).- Diferencias.- C a u s a q u e l e d a o r í -
g e n.

Otra diferencia que se presenta entre el derecho de petición y los recursos administrativos consiste en que el primero tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide, y no ha que se resuelvan las peticiones en determinando sentido, ya que se ha dado el caso de que se pretenda que la autoridad no sólo no conteste, sino que de una información a fondo de lo que se esta pidiendo así " La garantía que consigna el artículo 8 constitucional solamente se refiere a que la autoridad debe dar contestación por escrito y en breve término al peticionario , congruentemente entre lo que se pide; pero no a dar una contestación que invariablemente deba satisfacer a dicho peticionario, sino la que corresponda conforme a la ley que se invoque en la petición , puesto que, en caso de no

acatarse a la ley, ello sería violatorio del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y los constitucionales, y en caso de que el peticionario estime que se viola ese principio, entonces lo que ha de reclamar ha de ser dicha garantía, pero no la consagrada por el citado artículo 8 " (1).

En relación a que se pretende que se de una contestación a fonde se debe a que los recursos administrativos sólo proceden si los establece una ley administrativa o el Código Fiscal y es ahí donde la confusión se da, ya que algunos gobernados al percatarse de la resolución emitida les causa un agravio y no hay recurso para impugnarla, pretenden por medio del derecho de petición la resolución se les modifique, es decir, disfrazan al recurso administrativo con máscara de derecho de petición.

De ello se desprende que los recursos administrativos nacen si hay interés de la parte agraviada, que es quien lo promueve, señalando el motivo por el cual se considera afectado, o bien porque considera ilegal la resolución emitida. En el procedimiento administrativo, la autoridad no puede por ella misma dar origen a un recurso administrativo, ya que no procede de oficio, resultando así los actos (aunque sean ilegales o inoportunos) válidos y eficaces.

Así pues, el derecho de petición, tiene su origen y le debe su origen a la propia constitución, en forma concreta al artículo 8 constitucional, ya que este precepto da derecho particular a que exija una respuesta.

Y el recurso en materia administrativa, para que tenga origen es necesario que exista de por medio una resolución que afecte o le cause un agravio al gobernado, y ya que esté de por medio esta resolución que haya una ley administrativa o fiscal que la reglamente.

Otro motivo que origina el nacimiento de este medio de control, es que la resolución que atacemos sea de carácter perjudicial para nosotros, es decir que cause un agravio al particular, ya que en caso contrario el recurso sería improcedente, de tal manera que para que el recurso proceda es menester que reúna los elementos anteriores y que cause un agravio en los intereses o derechos de los particulares.

Considero que la resolución nos causa un agravio cuando no cumple con las formalidades de legalidad, señaladas en el artículo 16 de Constitución Política Federal (mandamiento escrito, autoridad competente, motivación y fundamentación). Desde mi punto de vista, una resolución de la administración causa un agravio y por lo tanto es procedente en contra de ella el recurso administrativo, cuando se presentan actos que lesionan nuestro patrimonio familiar.

Concluyendo, el derecho de petición nace con el silencio de parte de la autoridad, por lo tanto su nacimiento se debe a la falta de contestación, por lo tanto su nacimiento se fundamenta en la Constitución. En cambio en los recursos administrativos lo que origina su interposición, es la presencia de una resolución que reúna cuatro características

- 1.- Que sea definitiva.
- 2.- personal
- 3.- concreta y,
- 4.- que cause un agravio.

Motivos tales que dan nacimiento al recurso administrativo, por consecuencia a uno le da origen la falta de respuesta y al otro, una resolución que nos agravia que provenga necesariamente de una autoridad administrativa, ya que no — podremos interponer el recurso de revocación señalado en el Código Fiscal, ante una sentencia de carácter penal o mercantil.

Así como se observa, tales derechos del gobernado — son completamente diferentes, y estas características acentúan aún más el derecho de petición y los recursos administrativos.

IV. a).- Diferencias.- E l P r o c e d i m i e n t o .

Otra diferencia más se presenta dentro del procedimiento que se sigue; así el recurso administrativo exige formalidades (que no son tan técnicas como los requisitos obligatorios en un procedimiento judicial) dentro de su escrito de impugnación, que requieren por ejemplo :

- 1.- Que se haga valer por escrito.- Sin inportar que se efectúe en maquina o con letra manuscrita.
- 2.- Que se señale el nombre, dirección, registro de con-

tribuyentes y todos los datos necesarios del particular afectado, o en su caso del tercero representante que promueva a su nombre, si se esta en el segundo caso, el representante tiene que acreditar su personalidad.

3.- Que se haga referencia al destinatario que deba conocer, es decir, al órgano, autoridad o dependencia de la — Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que haya emitido la resolución u acto que se impugna, ya que en algunos casos la omisión de la autoridad que deba conocer lo hace nulo.

4.- Anexar el oficio que los hace concedores de la resolución que se impugna, ya que en algunos casos no se fundan en razones de hecho ni de derecho.

5.- Ofrecer las pruebas que se consideren pertinentes — para hacer más efectiva nuestra petición, las cuales debemos de relacionar con cada uno de los hechos controvertidos.

Una vez que se tenga el escrito de interposición — del recurso administrativo, y la autoridad se haya cerciorado de que los requisitos y elementos necesarios están satisfechos se da lugar al inicio del procedimiento.

El procedimiento al que se da inicio debe ser el — más adecuado, de tal manera que si entablamos el recurso de revocación, el procedimiento deberá ser adecuado y congruente a este recurso, para que así la tramitación y curso que — se le dé, sea de una manera rápida y expedita como lo indica el artículo 17 de la Constitución Mexicana.

Las pruebas que se ofrezcan, se harán valer en el momento de presentar el recurso, para que no sea apersibido y traiga como consecuencia que el apercibimiento sea de una forma lenta, considero necesario precisar que es menester — que el particular exhiba las pruebas que tenga a su alcance, debido a que una vez iniciada la tramitación la autoridad no estará obligada a recabar las pruebas que no obren en su poder, salvo las que se encuentran en el expediente que haya dado inicio a la controversia, el plazo que señala para la interposición de pruebas es el de cuarenta y cinco días contados a partir del día en que se conoció la resolución. Posteriormente, la etapa del procedimiento en cuestión continúa con el desahogo de pruebas, cabe señalar que dentro del procedimiento de los Recursos Administrativos, las únicas pruebas que no son admitidas son : La testimonial y confesional de las autoridades, este hecho de que se señale que las autoridades no podrán participar es motivo de crítica, ya que — resultaría molesto y además de mal gusto para la autoridad — que ésta se posiera en un plano de " yo no fui ".

El procedimiento concluye con una nueva resolución que puede suspender parcial o totalmente el acto que se reclama pudiendo ser la nueva resolución revocada, anulada o — también confirmada.

El procedimiento que se sigue para hacer valer el derecho de petición, consagrado en el artículo 8 de nuestra Carta Magna es completamente diferente, ya que en él sólo — basta con que la petición se haga valer con tres requisitos:

- a).- Por escrito.
- b).- de manera respetuosa y.
- c).- pacífica.

Las pruebas dentro de esta petición no son necesarias además de que no existen pruebas que objetar, el plazo para recibir contestación varía de acuerdo a diversas tesis jurisprudenciales, una vez que se emite la resolución nuestro derecho se cumple y es por lo tanto respetado pero si no se le da respuesta en el derecho de petición el particular - tendrá derecho para encaminarse a la S. C. J. N. por medio - del juicio de amparo y si en los recursos administrativos la resolución nueva continúa agravandonos nos dirigimos ante - el Tribunal Fiscal de la Federación, por medio del juicio de nulidad.

Por lo antes señalado, espero que mi intención de demostrar que este punto de mi tema (que es esencial en mi trabajo) me detiene porque es el enfoque que estudio, por - ello pretendo que estos derechos otorgados al particular que den debidamente separados por no ser iguales en ningún sentido.

A continuación, por medio de un sencillo diagrama enfatizaré aún más lo dicho en párrafos anteriores.

DERECHO DE PETICION.

1.- El escrito en que se haga

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.- Aunque no requiere de

valer, no requiere de formalidades, basta con que sea de manera respetuosa y pacífica que lo que solicite lo haga -- por escrito, anotando su nombre.

2.- En el escrito de petición no se ofrecen las pruebas.

3.- El plazo para conocer la resolución, es decir la contestación no está señalado.

4.- Para hacer respetar esta garantía, y obtener la respuesta, se le puede obligar a la autoridad a que la emita -- por medio del juicio de amparo o juicio de garantías.

5.- Quien establece este derecho es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 8.

tantas formalidades, es necesario que se incluya el número de su registro nacional de contribuyentes, el nombre de su representante, y domicilio de ambos.

2.- Las pruebas que se pretendan ofrecer, se citan en el escrito inicial.

3.- Si en un plazo de cuarenta y cinco días no se conoce la nueva resolución, -- estaremos ante la negativa ficta.

4.- Para impugnar la negativa ficta interpondrán los contribuyentes juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

5.- Este recurso se encuentra establecido en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 116.

IV. a). Diferencias.- M e d i o s P r o b a t o r i o s .

Por lo que respecta al periodo de pruebas en los --

recursos administrativos no se admitiran dos medios de pruebas la confesional a cargo de las autoridades mediante absolució n de posiciones ni la testimonial.

En el caso de que la inconformidad verse sobre un o unos puntos de derecho no se podrán ofrecer pruebas, ya -- que este punto no se sujeta a pruebas, los medios probato--- rios se harán valer en la face oficiosa del recurso adminis--- trativo, ya que si al concluir el recurso las pruebas ofreci--- das no son las adecuadas y la nueva resolución no es favorable para los intereses de quien lo pretenda hacer valer, en el Tribunal Fiscal de la Federación no se podrán ofrecer --- pruebas diferentes a las que conoció y juzgó la autoridad -- que conoció del recurso resultando por consecuencia el dese--- chamiento de las pruebas que se pretendan ofrecer.

En relación al derecho de petición, no se requiere de pruebas específicas, ya que el procedimiento para respec--- tar al derecho de petición se efectúa ya en el juicio de ga--- rantías, conocido como juicio de amparo; y es en este proce--- so cuando hay lugar a que se presenten las pruebas pertinen--- tes.

El estudio de las pruebas en los recursos adminis--- trativos requiere de un análisis detallado, para diferenciar lo de la prueba en el proceso judicial, ya que en este tipo de procedimiento el objeto de la prueba siempre son los he--- chos controvertidos y dudosos, en cambio la prueba en el re--- curso administrativo no tiene como finalidad dirimir una con

trovercia así pués, en los recursos el objeto de la prueba siempre serán hechos o situaciones que aporten a la administración un conocimiento claro de la cuestión planteada con la intención de que la autoridad cuente con el mayor número de elementos en que fundar y motivar sus actos.

En materia fiscal y administrativa, la prueba que no procede (como se señaló con anterioridad) es la de confesión de las autoridades, aunque considero que en los recursos administrativos debe existir la libertad a favor del particular, para que éste aporte todas las pruebas que tengan relación a los hechos, para que de tal manera la autoridad a la que nos dirigimos cuente con el mayor número de elementos posibles para que pueda dictar una resolución que esté legalmente fundada y motivada.

En los recursos administrativos a diferencia de los juicios judiciales las pruebas para que sean admitidas se deberán ofrecer y presentar junto con el escrito en el que se interponga el recurso, tales pruebas necesariamente se deben relacionar con cada uno de los hechos controvertidos. El procedimiento, como ya señalé, es sencillo, en la valorización de las pruebas, no existe la rigidez que existe en un procedimiento contencioso, de tal manera que el procedimiento de substanciación del recurso administrativo debe ser sencillo.

Para concluir diré : que en una petición hecha a la autoridad, no requiere de formalidades en las pruebas que

se pretendan ofrecer.

IV. a). Diferencias.- F u n d a m e n t a c i ó n.

Otro punto que hace aún más diferente es el que se refiere a su fundamentación es decir, la interposición de -- los recursos no queda sujeta al libre arbitrio de los particulares si no que se necesita que, en primer lugar la ley le conceda ese beneficio de lo que deriva que los recursos admi nistrativos tienen su fundamentación en la ley y no en el de recho de petición, y esta ley es el Código Fiscal.

A mi manera de ver, los recursos constituyen los - medios de que se vale la ley para que las injusticias o erro res que se hayan cometido en las resoluciones se corrijan, - modificando el pronunciamiento del que emanan a través del - nuevo examen o resolución del acto.

En conclusión el recurso administrativo, no existe en ausencia de la ley, así cuando el derecho objetivo que re gule el acto primero o el procedimiento en general dentro -- del cual se obre no dé al particular derecho a que se interponga este medio de defensa, no se podrá hablar de un recurso administrativo aun cuando se apoye la instancia en el artículo 8 de la Constitución.

Por su parte el derecho de petición, encuentra su fundamento en el artículo 8 de la ley fundamental que dice :

que se hará valer siempre y cuando:

- 1.- Sea por escrito.
- 2.- de manera pacífica y,
- 3.- respetuosa.

La fundamentación, base legal que rige los procedimientos se encuentra en procedimientos distintos, según sea la ley que los reglamente. Para que se dé inicio al recurso administrativo, será necesario que lo establezca de manera expresa, en este caso sería el Código Fiscal de la Federación de tal manera que si no lo establece ninguna ley, este recurso que se pretenda hacer valer será improcedente, y es en relación a esto que varios autores como Nava Negrete, Margán Manautou, Carrillo Flores y otros más sostienen que el fundamento de los recursos administrativos estriba en la ley misma, para que así se justifique el derecho que tiene el gobernado para pedir que se revoque el acto que lo agravia, como también se justifique que la obligación de la administración que tiene que resolver al conocer el acto; y es aquí donde se desprende la diferencia de la fundamentación: El artículo 8 de la Constitución Federal, no es el fundamento del recurso administrativo ya que como lo señala la doctrina y la jurisprudencia este derecho de petición sólo obliga a que la autoridad conteste pero no a que se le resuelva.

La garantía del artículo 8 de nuestra Carta Magna " Tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido " (2).

Por lo tanto; si todo procedimiento fija sus bases en algún ordenamiento legal y éste es distinto, tales preceptos y actos son por ende distintos, para concluir, la fundamentación es uno de los principios de legalidad que debe contener cualquier resolución o sentencia, así " un recurso no es tal por que algunos le den esa denominación, ni por ue se pretenda, usarlo como medio para obtener el cambio de una resolución, sino cuando el sistema jurídico lo establezca como camino para establecer el contenido de dicha resolución " (3).

Si se diera el caso de que las leyes reglamentarias no establezcan que se es válido determinado recurso, -- puede proceder el de reconsideración o revocación, en la vía administrativa y si ésta no es admisible, tendrá lugar el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación por haber declarado la autoridad la inadmisibilidad del recurso. De tal manera que por ser la fundamentación un requisito indispensable ésta se encuentra pero es completamente distinta de la fundamentación del derecho de petición.

Concluyendo; el recurso administrativo no requiere de formalidades estrictas, sino sólo las que exige el precepto constitucional que lo fundamenta : " . . . siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa . . . " .

Y los recursos administrativos en materia fiscal -- están fundamentados por los artículos 116 del nuevo Código Fiscal y los demás concordantes del mismo ordenamiento legal.

Artículo 116.- Contra los actos administrativos -- dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer los siguientes recursos : Revocación; Oposición al procedimiento administrativo de ejecución; y Nulidad de notificaciones.

IV. a). Diferencias.- F i n a l i d a d .

La finalidad es otro punto que se presta a la confusión de estos derechos, así para dar inicio a este subtema tan confuso para los particulares, trataré de interpretar al derecho de petición consagrado en nuestro artículo 8 constitucional, y a los recursos administrativos tipificados en el artículo 116 del nuevo Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del primero de abril de mil novecientos ochenta y tres.

El derecho de petición a la letra dice : " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo lo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la república ".

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

Y los recursos administrativos, señalados en el artículo 116 del Código Fiscal señala que proceden contra los

actos administrativos dictados en material fiscal, así el de recho de petición consagrado en el artículo 8 de nuestra -- Carta Magna obliga a los funcionarios y empleados de la repú blica mexicana a dar una contestación, siendo esa la finali dad del derecho de petición.:

--- Obtener una contestación, y no a que la autoridad - revise sus actos, ya que ésto se logra con los recursos admi nistrativos, siendo por la tanto la finalidad de éstos últi mos.

--- Lograr que la resolución que se impugna se revoque, modifique o anule, lo cual lo gramos si llenamos y cumplimos los requisitos necesarios y solicitados en el procedimiento administrativo.

Y es precisamente la finalidad un elemento que hace que los recursos administrativos y el derecho de petición se an completamente distintos. Considero menester hacer --o cuan do menos tratar- más explícita esta diferencia; diré primera mente que por medio de este precepto conctitucional se ha -- pretendido hacer valer un recurso administrativo, ya que en la práctica se observa que los contribuyentes afectados to-- man de base al artículo ya mencionado para solicitar que la resolución que los perjudica sea retirada --ésto en los casos en que la materia no establezca un recurso válido- en rela-- ción a ello, se ha señalado que el derecho de petición, "no - es propiamente un recurso administrativo, pues la autoridad ante quien se interpone sólo está obligada a dar una respues ta por escrito y en breve término al peticionario, pero no - tiene en ningún momento la obligación de entrar a un nuevo - análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita " (4)

Al respecto la siguiente tesis respalda lo ya señalado :

" Derecho de Petición.- Las garantías del artículo 8 constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido " (5).

De esto se desprende que no pocas veces el derecho de petición haya sido utilizado como un mal sustituto de los recursos administrativos. El precepto señalado en el artículo 8 ha sido objeto de que los particulares lo empleen para informarse de actos de la autoridad administrativa cuando juzguen violatorios sus derechos, y también hay quienes aconsejan a los particulares que se acojan a la idea de que este precepto constitucional los faculta para recurrir y obtener resolución a su queja, por lo que dejan transcurrir el término para hacer valer la impugnación de la inconformidad administrativa. De tal manera que el derecho de petición al no ser un recurso administrativo, su ejercicio produce los mismos resultados que los del recurso administrativo amparado en la costumbre, ya que no obliga a la autoridad a resolver sobre la impugnación del acto administrativo. Y así lo ha declarado la corte diciendo que la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar una respuesta por escrito y en breve lapso, pero no está obligada a entrar a un nuevo análisis del acto jurídico que se le impugna.

En síntesis con el derecho de petición, jamás obtendremos las consecuencias que se tienen con el recurso administrativo legal, es decir, revocar, anular, modificar o -

confirmar la resolución que se impugna.

El artículo 8 de la Constitución ha sido motivo de varias controversias, debido a que por la ignorancia de algunas personas y por necesidad de otras tantas, se ha pretendido emplear este precepto constitucional como un recurso administrativo, lo cual es totalmente incorrecto y erróneo, ya que haciendo referencia al artículo 158 del Código Fiscal actual que establece que : " Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo podrán proceder los recursos administrativos que establezca este Código o los demás ordenamientos legales fiscales. Cuando no exista recurso administrativo será procedente cualquier instancia de reconsideración, que es el medio a través del cual se pretende ejercitar el derecho de petición, como si fuera un recurso administrativo, por lo tanto las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente son nulas, y dicha nulidad será declarada aún de oficio por la autoridad superior a la que hubiere dictado la primera resolución, si ésta no modifica en favor de un particular la primera resolución; si hubiere modificación favorable al particular, la nulidad de la nueva resolución, sólo podrá ser declarada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Precepto del cual se desprende que : la finalidad de los recursos administrativos consiste en revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo que se impugna, y el derecho de petición tiene como finalidad ; obtener una respuesta, aunque algunos abogados o particulares lo quieran interponer como recurso administrativo. De tal mane-

ra, que inicialmente se puede sostener que el recurso administrativo está constituido por la " petición " que dirige el particular a la administración, para que deje sin efecto un determinado acto, a diferencia de la garantía que se encuentra consagrada en nuestra Constitución Federal, que constituye sólo una petición de información sobre determinado acto, situación o resolución.

Por ello sólo los particulares que cuenten sin la asesoría de un buen abogado pueden caer en esta confusión -- que les causa un grave perjuicio, que es perder el tiempo y, por lo tanto, perder el derecho que se tiene para poder impugnar el acto que nos agravia por medio del recurso administrativo.

IV. a).- Diferencias.- P l a z o d e i n t e r p o s i c i ó n.

El recurso administrativo para que sea válido y --- existente, requiere que se presente dentro del término que señala la ley que lo reglamenta, en este caso el Código Fiscal de la Federación es el que señala el tiempo en que se -- debe interponer : Artículo 121 del nuevo Código Fiscal : " -- escrito de interposición deberá presentarse dentro de los -- cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación o al día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, cuando la fecha de su notificación se deba determinar conforme al artícu

lo 138 de este Código.

Si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en la oficina exactora más cercana a dicho domicilio o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que recida el recurrente. En tales casos se tendrá como fecha de interposición del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se depósite en la oficina de correos. (tiempo que considero suficiente para formular un escrito claro y preciso).

En el Código actual, el tiempo que se señala en el artículo 159 fracción Primera, que dice que " el recurso administrativo se hará valer en el lapso de quince días posteriores al en que surta efectos su notificación " tiempo que a mi parecer es injusto, ya que es menos del que cuentan los particulares para impugnar otro tipo de resoluciones. El tiempo en que se interpone es importante, ya que a partir de ese momento surge la obligación de la administración para que realice un nuevo estudio y emita así una nueva resolución es decir, los efectos de la determinación del término de interposición respecto del afectado por el acto administrativo, será señalar la conservación o pérdida de sus derechos a exigir que el acto sea estudiado nuevamente. Y en caso de que el particular pretenda hacer valer el recurso en el tiempo que exceda al que señala el reglamento que lo regula, éste será nulo y por lo tanto improcedente.

Respecto al derecho de petición, éste no tiene tiempo para que se interponga, ya que se solicita cuando el particular quiere información sobre un determinado acto o trámite, por lo tanto el derecho de petición se puede hacer valer en cualquier tiempo, puesto que ni la Carta Magna ni la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han señalado un plazo para que el particular haga valer esa garantía de libertad. Por otro lado al ser este derecho una garantía individual no prescribe, es decir, el derecho señalado en el artículo 8 de la Constitución Política ni prescribe ni caduca.

Una vez que la petición o el recurso se haya presentado, los particulares que no obtengan respuesta alguna no pueden hacer valer la negativa ficta señalada en el artículo 37 del nuevo Código Fiscal.

Art. 37 n.C.F.- " Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser estas resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo si que se modifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

IV. b). Similitudes .- P o r e s c r i t o .

El hecho de que el escrito de petición o el recur-

so se hagan valer por escrito, es una formalidad que se presenta en ambos derechos otorgados al particular, pero que no por ello se quiere decir que sean iguales.

Así la solicitud de cualquier recurso debe constar por escrito, con la finalidad de que obre constancia de lo que se manifiesta en el procedimiento, así la fracción I del Código Fiscal vigente determina que la solicitud de que se trate se interpondrá mediante esta formalidad, dado que el principio de forma escrita (en nuestra legislación) es el que predomina en las diferentes fases del procedimiento administrativo.

Artículo 18 del nuevo Código Fiscal.- Toda promoción que se presente ante las autoridades de tipo fiscal, deberá . . . Fracc. I.- Ser por escrito.

Y el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la ley fundamental señala : " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición siempre que éste se formule por escrito . . . ". " . . . a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido ".

IV. b). Similitudes.- A n t e a u t o r i d a d .

Los preceptos ya señalados, aún cuando son diferentes tienen características comunes, como por ejemplo que deban constar por escrito, similitud a la que hace poco hice referencia, y ésta es que ambos se hacen valer ante una auto

ridad, de diversa índole, pero que no deja de ser autoridad, en estos dos derechos, es menester la presencia de la autoridad, es decir de un representante al que nos podamos dirigir, de tal manera que puede ser una autoridad diversa a la administrativa o a la fiscal.

El derecho de petición lo estamos ejercitando desde el momento en que ocurrimos a la autoridad y se le solicita información, en ese momento ya estamos dirigiendonos a -- una autoridad de índole diversa a la administrativa. En los recursos administrativos, ejercitamos el derecho de defensa, en el momento en que presentamos nuestro recurso y le solicitamos a la autoridad administrativa, que vuelva a hacer un nuevo estudio de la resolución que se le plantea, así en el derecho de petición la autoridad también puede ser administrativa, pero en el recurso la autoridad necesariamente es administrativa.

IV. b). Similitudes.-- Se ejercita un derecho.

La última similitud que encuentro entre estos dos preceptos, es el hecho de que en ambas se ejercita un derecho, que se pretende se haga válido si el particular cumple los requisitos y tiene sobre todo la razón en lo que solicita.

De tal manera que el derecho de petición, da lugar a que se ejercite un derecho, el de obtener una respuesta o

a exigirla en todo caso si cubre los requisitos que el mismo artículo 8 le señala, en los recursos administrativos se pretende ejercer también un derecho, el de solicitarle a la autoridad administrativa que vuelva a realizar un nuevo análisis sobre la resolución que le esta causando un perjuicio en su patrimonio., y a la vez el contribuyente tendrá el derecho de poder ejercitar ese derecho que le confiere el Código Fiscal de la Federación.

Es por ello que estos dos derechos tienen algo en común: que ambos traen aparejada la ejecución de un derecho de diversa índole, pero que no dejan de ser derechos conferidos al ciudadano o al contribuyente mexicano.

Relación de citas bibliográficas señaladas en el Capítulo IV.

- (1).- Serra Rojas Andrés; " Derecho Administrativo "; Tomo II; Editorial Porrúa S. A.; Novena Edición; México; 1979; - Página 500.
- (2).- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tesis Número 766; Tomo VII; Página 540.
- (3).- Nava Negrete Alfonso; " Derecho Procesal Administrativo" Editorial Porrúa S. A.; Primera Edición; México; 1959; - Página 102.
- (4).- Derecho de los Pueblos Mexicanos; Cámara de Diputados; - XLVI Legislatura del Congreso de la Unión; Editorial Talleres Gráficos de la Nación; S. C. de P. L. y R. L. S.; México; 1967; Página 620.
- (5).- Apéndice al Tomo XXXVI; de la Quinta Epoca; Semanario Judicial de la Federación; Jurisprudencia definida; 1917;- Tesis 279; Página 515.

C O N C L U S I O N E S.

1.- El derecho de petición con que cuentan todos los gobernados, no es en ningún momento el mismo derecho otorgado a los contribuyentes, derecho llamado : Recurso Administrativo, por consecuencia ambos tienen finalidad distinta.

2.- El recurso de revocación, como todos los recursos tiene su fundamento en la ley y no en la práctica, ni en la costumbre ni mucho menos en el derecho de petición disfrazado con máscara de recurso administrativo, ya que al ejercer éste último, sólo se le obliga a la autoridad a que conteste -- " si " o " no ", más no a que resuelva no conozca a fondo. De tal manera que el derecho de petición se fundamenta en el artículo 8 de nuestra Carta Magna, y los recursos administrativos en el artículo 116 del nuevo Código Fiscal.

3.- Los procedimientos seguidos en el derecho de petición y en los recursos administrativos, son de fácil interposición, ya que las formalidades que se piden no son tan solemnes como las requeridas en los procesos judiciales, siendo que en estos casos el mismo particular puede ser su abogado, ya que en ambos solo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra en el que se indique que se requiere información, o bien, manifestar nuestra inconformidad; por lo que se refiere al recurso administrativo hecho valer por un tercero, será necesario que sea Licenciado en Derecho.

4.- Ambos preceptos que he estudiado, son completamente diferentes, y aún cuando tengan características comunes en ningún momento la finalidad que se persigue en uno será será igual a la obtenida en el otro.

5.- Los derechos de petición y recursos administrativivos otorgados a los particulares, coinciden porque ambos se -interponen ante una autoridad, pero si se estudia un poco más nos cercioraremos de que la autoridad en los recursos administrativos tiene que ser necesariamente administrativa.

6.- El derecho de petición es un derecho con el que cuentan todos los ciudadanos, mientras que el derecho señalado en el Código Fiscal (recursos administrativos), es dado sólo a los contribuyentes y por consecuencia todos los con--tribuyentes pueden hacer valer el derecho de petición y no todos los ciudadanos son contribuyentes y por tanto no pueden -hacer valer un recurso administrativo.

7.- El derecho de petición nace con el silencio de -parte de la autoridad, por lo tanto su nacimiento se debe a -la falta de contestación; en cambio en los recursos adminis--trativos, lo que origina su interposición es la presencia de una resolución que le cause agravios al particular.

8.- El artículo 8 de nuestra Constitución Federal, -ha sido motivo de varias controversias, debido a que por la -

ignorancia de algunas personas y por la necesidad de otras se ha pretendido emplear este precepto constitucional como un recurso administrativo, lo cual es totalmente incorrecto y erróneo.

9.- Con el derecho de petición, el particular sólo tiene derecho a que se le de una respuesta, a diferencia de los recursos administrativos en que los gobernados tienen derecho a que se haga un nuevo estudio de la resolución que los agravia.

10.- Por consecuencia la diferencia fundamental, consiste en la finalidad de ambos, en los recursos administrativos es la de revocar, modificar, anular o confirmar la resolución administrativa que se impugna, y en el derecho de petición es obtener una respuesta. (aunque algunos particulares o abogados lo quieran interponer como recurso administrativo).

B I B L I O G R A F I A.

- 1.- Bielza, Rafael; " Compendio de Derecho Público, Constitucional, Administrativo y Fiscal "; Tomo II; Ediciones Depalma; Segunda Edición; Buenos Aires; 1952.
- 2.- Bielza, Rafael; " Principios de Derecho Administrativo "; Ediciones Depalma; Tercera Edición; Buenos Aires; 1966.
- 3.- Burgoa, Ignacio; " Las Garantías Individuales "; Editorial Porrúa S. A.; Décimosexta Edición; México; 1982.
- 4.- Burgoa, Ignacio; " El Juicio de Amparo "; Editorial Porrúa S. A. ; Décimoquinta Edición; México; 1980.
- 5.- Carretero Pérez, Adolfo; " Derecho Financiero "; Editorial Santillana S. A.; Primera Edición; Madrid; 1968.
- 6.- Carrillo Flores, Antonio; " La Justicia Federal y la Administración Pública "; Editorial Porrúa S. A.; Segunda Edición; México; 1976.
- 7.- Derechos del Pueblo Mexicano; Cámara de Diputados; XLVI - Legislatura del Congreso de la Unión; Tomo III, IV y VII; Editorial Talleres Gráficos de la Nación S. C. de P. L. y R. S.; México; 1967.

- 8.- Diccionario de la Lengua Española; Real Academia Española; Tomo V; Editorial Talleres Gráficos de la Nación; Editorial Espasa Calpe S. A.; Décimonovena Edición; Madrid; 1970.
- 9.- Diccionario Enciclopédico QUILLET; Tomo III; Editorial Cumbre S. A.; Segunda Edición; México; 1976.
- 10.- Enciclopedia Jurídica OMEBA; Tomo VII y XXIII; Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L.; Buenos Aires; 1957.
- 11.- Escola, Héctor Jorge; " Tratado General de Procedimiento Administrativo "; Ediciones Depalma; Buenos Aires; 1975.
- 12.- Escola, Héctor Jorge; " Tratado Teórico Práctico del Recurso Administrativo "; Ediciones Depalma; Buenos Aires; 1967.
- 13.- Fenech, Miguel; " Principios de Derecho Procesal Tributario "; Tomo III; Editorial Gráfica Administrativa; Primera Edición; Barcelona; 1951.
- 14.- Fraga, Gabino; " Derecho Administrativo "; Editorial Porrúa S. A.; Décimonovena Edición; México; 1979.
- 15.- Garza, Sergio Francisco de la; " Derecho Financiero Mexicano "; Editorial Porrúa S. A.; Quinta Edición; México; 1973.

- 16.- Lozano, José María; " Tratado de los Derechos del Hombre" Editorial Porrúa S. A.; Segunda Edición; México; 1972.
- 17.- Margáin Manautou, Emilio; " Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano "; Editorial Universitaria - Potosina; Quinta Edición; México; 1979.
- 18.- Martínez López, Luis; " Ensayo de Derecho Fiscal Mexicano "; Primera Edición; México; 1953.
- 19.- Nava Negrete, Alfonso; " Derecho Procesal Administrativo" Editorial Porrúa S. A.; Primera Edición; México; 1959.
- 20.- Padilla, José R.; " Sinopsis de Amparo "; Cárdenas Editor y Distribuidor; Segunda Edición; México; 1978.
- 21.- Serra Rojas, Andrés; " Derecho Administrativo "; Tomo II; Editorial Porrúa S. A.; Novena Edición; México; 1979.
- 22.- Villar y Romero, José María; " Derecho Procesal Administrativo "; Editorial Revista de Derecho Privado; Segunda Edición; Madrid; 1968.
- 23.- Villegas B., Héctor; " Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario "; Ediciones Depalma; Segunda Edición; Buenos Aires; 1975.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS.

- 1.- Código Fiscal de la Federación; Editorial Olguín S. A; Segunda Edición; México; 1981-2.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa S. A.; Décimonovena Edición; México; 1978.
- 3.- Ley de Amparo; Editorial Porrúa S. A.; Octava Edición; México; 1978.
- 4.- Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios del Estado; Editorial Porrúa S. A.; Décimaprimer Edición; México; 1981.
- 5.- Moreno Padilla, Javier; " Prontuario de Leyes Fiscales "; " Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público "; Editorial Trillas S. A.; Tercera Edición; México; 1982.

JURISPRUDENCIA.

- 1.- Amparo en Revisión 132/51; Informe del Presidente de la - Suprema Corte de Justicia de la Nación; Segunda Secretaría Página 44.

- 2.- Amparo en Revisión 6763/955; Boletín de Información Judicial; 1959; Segunda Sala; Página 505.
- 3.- Amparo en Revisión 186/ 901; Boletín de Información Judicial; 1967; Segunda Sala; Página 75.
- 4.- Amparo en Revisión 75/54; Boletín de Información Judicial 1967; Segunda Sala; Página 105.
- 5.- Apéndice al Tomo CXVIII; Tesis 766; De la Compilación -- 1917-1965; Página 720.
- 6.- Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1957; Segunda Secretaría; Página 47.
- 7.- Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 1957; Segunda Sala; Página 75.
- 8.- Tesis Jurisprudencial 769; Apéndice de Jurisprudencia del Semanario Judicial de la Federación; Quinta Epoca; Página 1414.
- 9.- Tesis Jurisprudencial 768; Apéndice de la Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación; Quinta Epoca; Página 1412.
- 10.- Tesis Jurisprudencial; Sexta Epoca; Volúmen XII; Segunda Secretaría; Página 130.