

648



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

**"ANALISIS DE LOS RECURSOS DE REVISION Y DE
REVOCACION ESTABLECIDOS RESPECTIVAMENTE
EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO Y EN EL CODIGO FISCAL DE LA
FEDERACION"**

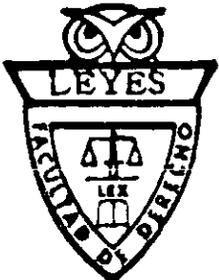
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NAVA SALGADO MIGUEL ANGEL



ASESOR: LIC. JUAN PABLO DE LA SERNA PERDOMO

294347

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADEZCO DE MANERA MUY ESPECIAL:

A LA VIDA:

Por permitirme tenerte preciado tesoro y disfrutar de ti, por todo lo que me has dado viviendo con intensidad cada instante. GRACIAS.

A MI PADRE Y MADRE:

Por su inigualable e incondicional apoyo, por mantener viva la llama de la esperanza y alimentar en todo momento mi sed de superación y por estar juntos en este momento que tanto anhelamos. GRACIAS.

A MI HERMANO, HERMANA Y A YAMILETH:

Por ser compañeros y amigos incondicionales y alentarme en cada proyecto emprendido. GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y A LA FACUTAD DE DERECHO:

Por la oportunidad que me dieron de superarme, y lograr un desarrollo armónico, porque con sus excelentes maestros y sus instalaciones me proporcionaron las armas para formarme profesionalmente. GRACIAS.

AL LIC. JUAN PABLO DE LA SERNA PERDOMO:

Por su tiempo y dedicación en la asesoría de este trabajo, por confiar en mí y por su apoyo para sacar adelante un proyecto que parecía truncado. GRACIAS.

ANDREA:

Por tu amor, cariño y comprensión, por estar siempre a mi lado. GRACIAS.

A MIS AMIGOS:

A todos aquellos que siempre estuvieron conmigo y que contribuyeron para la culminación de este anhelado proyecto. GRACIAS.

"No soy tan sabio para negarte, señor, encuentro lógica tu existencia divina; me basta abrir los ojos para hallarte y te adoro en la rosa y te adoro en la espina."

Amado Nervo

"Pregunta lo que ignoras y pasarás por tonto cinco minutos; no lo preguntes, y serás tonto toda la vida."

Proverbio chino

**ANALISIS DE LOS RECURSOS DE REVISION Y DE
REVOCACION ESTABLECIDOS RESPECTIVAMENTE EN LA
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN
EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

Indice.	1
Introducción.	4

CAPITULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

I.1.- La división de poderes.	7
I.1.1.- Principio de legalidad.	15
I.2.- El acto administrativo.	20
I.2.1.- Concepto.	20
I.2.2.- Elementos.	27
I.2.3.- Clasificación.	31
I.2.4.- Extinción.	35

CAPITULO II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

II.1.- Concepto de recurso administrativo.	42
II.2.- Antecedentes históricos del recurso administrativo.	48
II.3.- Antecedentes históricos del recurso administrativo en México.	60
II.4.- Naturaleza jurídica del recurso administrativo.	70
II.5.- Clasificación del recurso administrativo.	74
II.6.- Características del recurso administrativo.	78
II.7 Efectos de los Recursos Administrativos.	84

**CAPITULO III. EL RECURSO DE REVISION EN LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO
ADMINISTRATIVO EN ALGUNAS LEYES FISCALES.**

III.1.- Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	88
III.2.- El Recurso Administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su secuela procesal.	105

a) Procedencia.	107
b) Término para la interposición y autoridad competente.	108
c) Requisitos y anexos del escrito de interposición.	109
d) Pruebas.	114
e) Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.	115
f) Desechamiento, sobreseimiento e Improcedencia.	117
g) Resolución.	124

III.3.- El Recurso Administrativo en algunas Leyes Fiscales

a) Ley Aduanera.	127
b) Ley de Coordinación Fiscal.	128

CAPITULO IV.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

IV.1.- El Recurso de Revocación en el Código Fiscal de la Federación y su secuela procesal.

a) Procedencia.	131
b) Término para la interposición y autoridad competente.	139
c) Requisitos y anexos del escrito de interposición.	144
d) Pruebas.	149
e) Suspensión del Procedimientos Administrativo de Ejecución.	151
f) Improcedencia y sobreseimiento.	156
g) Resolución.	161

CAPITULO V.-ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EL RECURSO DE REVOCACIÓN DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL RECURSO DE REVISIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

V.1.- Aplicación supletoria de la legislación común al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	168
V.2.- Diferencias y similitudes entre ambos recursos administrativos.	174
V.3.- La materia fiscal como excepción en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	179
V.4.- El recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y	

Administrativa.	184
V.5.- Los órganos de fiscalización interna y los recursos administrativos. .	190
V.6.- Ineficacia del Recurso de Revocación.	192
V.7.- La unificación de los recursos administrativos.	194

CONCLUSIONES.	200
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	204
--------------------	-----

INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación fue ideado por las constantes inquietudes y dudas que se nos presentaron con motivo de la hasta ahora incipiente práctica y contacto con algunas autoridades administrativas, las cuales en su actuar reflejan una problemática muy interesante, en especial respecto al recurso de revocación que se promueve ante las mismas.

Por ese motivo estudiamos el único recurso administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación y el recurso de revisión contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, abordando los antecedentes más remotos de los recursos, desde las primeras concepciones romanas del recurso, pasando en México por las ideas precolombinas, la imposición a través del virrey de los recursos puestos a disposición de los gobernados y resueltos por éste, la estructura de la hacienda pública, sus principales irregularidades y la necesidad de contar con medios de defensa ante las arbitrariedades de las autoridades, se observa al México independiente, la inclusión de los recursos administrativos en la Constitución de 1857, y finalmente su regulación y expectativas de ampliación en nuestra actual Constitución vigente de 1917.

Abordamos los conceptos y principales criterios que manejan los autores más destacados respecto a los recursos administrativos, para llegar a una idea personal sobre los mismos, los principales criterios de clasificación, características y efectos de los recursos administrativos.

Más tarde también se tocan algunas figuras afines y relacionadas con los recursos administrativos, tales como el principio de legalidad, el derecho de petición, diferencias entre este recurso y la acción jurisdiccional.

En un tercer capítulo estudiamos y analizamos la parte procesal del recurso de revisión siguiendo las reglas que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el siguiente capítulo abordamos el recurso de revocación contenido en el Código Fiscal de la Federación tratándose de una secuela procedimental indistinta entre este recurso administrativo y el procedimiento contencioso administrativo que se ventila ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estudiando las hipótesis de procedencia, términos para la interposición, los anexos y requisitos que deben reunir los promoventes, las pruebas que deben aportar, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los casos de improcedencia y sobreseimiento, para finalizar en este capítulo con los diferentes sentidos de la resolución que pueden generarse.

En un quinto capítulo finalmente se realiza el estudio comparativo entre estos dos recursos administrativos, señalando sus diferencias y similitudes, las ventajas y desventajas de uno y otro, los temas relativos a la aplicación supletoria de la legislación común respecto a la materia administrativa, los efectos de los órganos de fiscalización interna, así como sus principales causas, desprendiéndose del presente estudio la necesidad de unificar tanto los recursos administrativos como los procedimientos de la misma naturaleza, para finalizar con los argumentos personales que como resultado de la presente investigación se vislumbran y que se concretizan en las conclusiones de este trabajo, pero que viene a representar sólo el principio de futuras investigaciones en este campo del derecho administrativo que a pesar de ser abordado por la mayoría de los autores administrativistas, sólo lo hacen de manera superficial.

En la actualidad con los cambio políticos, económicos y sociales a que se enfrenta nuestra sociedad y el mundo, es necesario estar a la vanguardia en instrumentos jurídicos que nos proporcionen la posibilidad real de acceder a sistemas de justicia administrativa eficaces y prácticos, siendo el recurso administrativo una opción viable, con una adecuada regulación encaminada a superar el cúmulo de obstáculos a que se enfrentan día con día los particulares con las diversas autoridades administrativas y sus complejidades.

Los recursos administrativos no son la panacea a los problemas que enfrenta la justicia administrativa en nuestro país, pero pueden ser una opción como medios de impugnación en sede administrativa.

Esperamos que el presente trabajo sólo sea una pequeña Introducción al mundo de los recursos administrativos y, despierte el interés para continuar aportando esfuerzos que contribuyan al mejoramiento y a la reivindicación de los recursos administrativos como medios de defensa a favor de los particulares.

CAPÍTULO I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.1.-DIVISION DE PODERES

A lo largo de la historia y a medida que los pueblos van creciendo y se desarrollan, ha quedado demostrado que cuando el poder se encuentra en manos de una sola persona, ésta se vuelve déspota y abusa sin limitaciones de las facultades que la colectividad le ha conferido.

Los primeros habitantes de cualquier sociedad tuvieron la necesidad de agruparse para satisfacer sus necesidades más elementales como eran la adquisición de alimentos y la protección física de todos y cada uno de ellos; partiendo de esta idea se genera el aglutinamiento de hombres y mujeres en sociedad.

En un principio estos grupos de personas fueron pequeños, por lo que sus necesidades, sus conflictos y su propia organización era mínima, pero conforme fue aumentando la población se requirió de condiciones de vida distintas y las relaciones interpersonales eran cada vez más complejas. En un principio la organización de las sociedades corrió a cargo de los hombres más viejos y sabios, ya que por su vasta experiencia eran los indicados para llevar las riendas y el manejo del grupo de personas que formaban parte de pequeñas sociedades que cada vez eran con el paso del tiempo más desarrolladas y conflictivas.

Al lado de los gobernantes en estas primeras sociedades encontramos a la avaricia, la ambición, el abuso, por lo que algunos miembros del grupo

pretendieron controlar a los demás integrantes adueñándose del poder, así es como llegamos a las etapas en las cuales el control del poder radicaba sólo en una persona que pudo adueñarse completamente de él, originando los gobiernos monárquicos, tiranos y despóticos, donde el que detentaba el poder irremediabilmente abusaba del mismo sin control alguno. En las sociedades antiguas imperaba este sistema de gobierno posiblemente por la falta de leyes y sistemas jurídicos que respondieran realmente a las necesidades de la sociedad y que no estuvieran al servicio del gobernante, pero en las sociedades actuales con toda su complejidad siguen existiendo aunque de manera disfrazada este tipo de sistemas en los que el poder radica en una sola persona pero ahora de una forma organizada e institucionalizada, ocurriendo esto generalmente en los países subdesarrollados o del tercer mundo.

Este problema fue observado y analizado por Aristóteles, quien ya identificaba que el poder debería dividirse para su ejercicio en tres elementos, el de las magistraturas (ejecutivo), el de las deliberaciones (legislativo) y el judicial, pero estos elementos fueron estudiados desde el Código de Hammurabi, por Solón y hasta por John Locke. Pero sin lugar a dudas y a pesar de que Montesquieu no fue el autor originario de la "Teoría de la División de los Poderes", si fue quien más profundizó en el tema, perfeccionó y dio estructura a esta teoría en su obra "El Espíritu de las Leyes", para lo cual tuvo que estudiar algunas instituciones históricas como los "éforos" en Grecia y los "tribunos" en Roma a partir de las cuales dio forma a su teoría.

Montesquieu partió de la idea de considerar que el hombre que detenta el poder por completo tiende a corromperse por lo cual hay que ponerle un freno, un límite que se encuentre contemplado en la ley y que no le permita ir más allá de lo que se le indica, pero sí que esté obligado a realizar lo que la ley le está ordenando, así fue necesaria la división del poder en sus tres diversas funciones concediendo esto a tres órganos diferentes, uno que se encargue de

gobernar, otro de impartir justicia y finalmente uno más encargado de crear la ley a la que tanto los otros dos órganos como él mismo están obligados a respetar, es decir, la idea consiste en dividir el poder y concederlo a órganos distintos. En esta parte descansa la idea medular del pensamiento de Montesquieu, ya que a diferencia de Aristóteles que abordó el tema e identificó las funciones en que debería dividirse el poder, concluía que la finalidad de la división era para que entre estos tres órganos existiera sólo *armonía*.

Por el contrario Montesquieu estudiando más a profundidad el fenómeno de las sociedades pudo concluir que la finalidad de dividir el poder era que hubiese un sistema de *contrapesos*, donde el freno de un poder lo ejercería el otro u otros dos mediante el equilibrio de fuerzas evitando el exceso y abuso del mismo.

Posiblemente la falta de vitalidad de la teoría aristotélica radicó en que tal división era contemplada como una relación armoniosa, donde los órganos que detentaran las diversas funciones tuvieran una relación de buena fe, cuestión en la que la experiencia de tiempo atrás demostraba que tarde o temprano el poder se acumularía en una o varias personas. En cambio la teoría de los contrapesos es más agresiva porque no se limita a que un poder se someta a la buena voluntad de mantener una relación armoniosa con los otros dos poderes y viceversa, sino que estos límites y frenos estaban contenidos en la ley y en caso de incumplimiento estaba otro poder para obligar a que se respetara.

Montesquieu establecía los tres poderes perfectamente delimitados y con funciones específicas, de forma tal que cumplieran con la finalidad limitativa entre ambos para poder coexistir. El poder ejecutivo debería estar integrado sólo por una persona ya que como su finalidad es la de ejecutar las leyes del poder legislativo, su intervención requería de acciones inmediatas, las cuales serían

tomadas con mayor precisión y rapidez por una sola persona que por un cuerpo colegiado.

El poder legislativo se integraría por un cuerpo colegiado, pero el mismo dividido en dos grupos antagónicos y con intereses contrarios, uno de ellos conformado por representantes del pueblo, ya que el pueblo debe ser gobernado por sí mismo y la otra parte integrada por los nobles que son los que detentan una posición privilegiada por su abolengo, poder económico, preparación, etc. los cuales deberían tener obviamente una representación en este poder legislativo para que también sirviera de freno a la voluntad popular integrada por el grupo mayoritario. Montesquieu consideraba que este poder es un poder doble por los dos grupos que en él se encuentran integrados.

El poder judicial es el encargado de juzgar, de aplicar la ley y por la trascendencia de su función debe ser integrado por un cuerpo colegiado movable, que dure poco tiempo, nunca permanente y que no sea privilegiado de una profesión u oficio, y sus integrantes deben ser miembros del pueblo. Montesquieu a éste poder no le otorga mucho peso ni importancia en su teoría.

Visto lo anterior, podemos afirmar que el poder legislativo es limitado por el poder ejecutivo mediante el derecho de veto, el poder judicial es limitado por el legislativo al expedir las leyes que determinan el campo de acción del poder judicial y tanto el ejecutivo como el legislativo están limitados por el judicial, ya que si se exceden de sus facultades pueden ser juzgados los integrantes de estos órganos de poder por el poder judicial.

En México uno de los autores que más han estudiado la división de poderes fue el maestro Jacinto Pallares, quien nos dice que en nuestro país las reglas y sistemas sobre los cuales descansa la teoría de la división de poderes se

encuentran perfectamente delimitadas, lo que hace muy difícil y casi imposible que existan conflictos jurídicos entre ellos ya que cada uno actúa únicamente en su esfera y campo de acción sin entrometerse en ninguno de los otros dos. Pero esto es sólo en teoría por que en la práctica ocurre todo lo contrario.

En México la división de poderes se encuentra consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Tercero Capítulo Primero "De la División de Poderes" en su artículo 49 que a la letra establece:

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la federación se divide, para su ejercicio , en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*⁴

De la transcripción del anterior artículo, se observa claramente que salvo los casos de extrema emergencia o extraordinarios, se podrán reunir en una sola persona dos o más de las funciones del poder. Recordando que el poder es uno y se divide para su ejercicio en funciones, pero a su vez cada una de estas funciones encuentra su competencia inmediata en la Constitución.

Así, el poder legislativo en nuestro país se encuentra depositado en el Congreso de la Unión formado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores cuyas facultades, derechos, obligaciones y estructura se encuentra

⁴ O. Rabasa Emilio. "Mexicano: ésta es tu Constitución", Ed. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1994, Pág. 49.

contenida en los artículos del 73 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el poder Ejecutivo tiene sus facultades y obligaciones en los artículos del 80 al 93, en el caso del artículo 89 con XX fracciones y sin restar mérito a todas estas, de ellas, la fracción I para el objeto de nuestro trabajo representa una importancia vital por ser la llamada facultad reglamentaria criticada por algunos autores al afirmar que con esta facultad el ejecutivo está invadiendo una función del poder legislativo.

Finalmente el Poder Judicial tiene su marco jurídico constitucional en los artículos del 94 al 107 donde se contemplan su estructura, funcionamiento, derechos y obligaciones.

Como el objeto del presente capítulo es estudiar los actos administrativos, en este momento y aprovechando la división de poderes debemos introducirnos un poco más en el estudio de las funciones del poder Ejecutivo, algunas de las cuales se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con una ambigua regulación, lo que las hace oscuras, ocasionando que tengan un carácter metajurídico que sólo se presenta en la práctica y en la constante relación que éste poder tiene para con los otros dos poderes; así el poder ejecutivo tiene dos funciones, una función política y una función administrativa.

Primeramente abordaremos la función política que tiene el Ejecutivo, la cual consiste en mantener una buena, armoniosa e íntima relación para con los otros dos órganos de poder, es decir realiza todas las funciones que a nivel de gobierno son requeridas para el buen funcionamiento del aparato estatal.

Ahora bien en la función administrativa el órgano ejecutivo tiene una actividad muy importante, la cual se encuentra contenida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la llamada facultad reglamentaria, que funciona como una excepción a la división de poderes y a las facultades que tiene el ejecutivo, ya que esta facultad reglamentaria para muchos es un acto legislativo que no correspondería ejercerlo al ejecutivo, observemos con detenimiento la referida fracción I del artículo 89 que a la letra señala:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

...²

Podemos decir que la última parte de esta fracción otorga al poder Ejecutivo como una facultad extraordinaria la posibilidad de ampliar y desarrollar los conceptos que se encuentra en las leyes que previamente han sido creadas a través de un procedimiento enteramente legislativo, mediante la expedición de reglamentos, acuerdos o decretos, los que son actos administrativos, sin que esto implique una violación a la división de poderes.

Pues para que estos reglamentos tengan una vida útil como lo establece el artículo 92 de nuestra carta magna, es necesario el refrendo del o de los Secretarios de Estado que tengan relación con el reglamento que se expide, así, no se trata de un acto arbitrario propio del Ejecutivo con el que se invadan facultades del legislativo, pues su límite y posibilidad de acción lo establece la propia ley, sino de un acto administrativo del cual incluso se requiere de la participación de otros integrantes del órgano ejecutivo. Como ejemplo

² Idem. Pág. 247-249.

encontramos el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se autoriza al ejecutivo proceder a la suspensión de las garantías individuales previo acuerdo de los titulares de la Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y de los Jefes de los Departamentos Administrativos, es decir de todos los integrantes de la Administración Pública Federal, a través de un acto administrativo que no es un reglamento, decreto ni acuerdo, y que nuestro máximo ordenamiento jurídico lo denomina "prevenciones generales" y esto no significa que el ejecutivo invada las facultades del legislativo.

De las consideraciones y supuestos antes referidos, es evidente que se trata de excepciones que se otorgan al poder ejecutivo para que este desarrolle una función que por las necesidades y características de los mismos, no pueden ser ejercidas por el poder legislativo, ya que encontramos que el órgano ejecutivo desarrolla funciones formalmente ejecutivas, pero materialmente legislativas y judiciales; el órgano judicial ejerce funciones formalmente judiciales pero materialmente ejecutivas y legislativas y, el órgano legislativo formalmente legisla pero materialmente realiza funciones ejecutivas y judiciales.

Las aseveraciones anteriores tampoco constituyen invasión a la esfera de competencia de los otros dos órganos. Así "la función administrativa del ejecutivo, a diferencia de su función política, radica en cumplir y hacer cumplir la voluntad del legislador plasmada en la ley,"³ para que así se permita llevar en forma correcta el desarrollo de las funciones del órgano de poder que ejercita formal o materialmente las facultades de otra autoridad administrativa.

La realidad es que en nuestro sistema hay una división de poderes contenida en nuestro máximo ordenamiento legal con una regulación

³ Sánchez Pichardo, Alberto C. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa", Ed. Porrúa, México D.F. 1997, Pág. 51.

extraordinaria que incluso en su momento fue vanguardista, pero que en la práctica la injerencia que tiene el Ejecutivo sobre el órgano legislativo y judicial es evidente, entorpeciendo así la verdadera división de poderes y obstaculizando el desarrollo de un pleno Estado de Derecho.

I.1.1.- Principio de Legalidad

Este principio se genera como resultado de la división de poderes y como complemento al freno que deben tener las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, así podemos entender a este principio como el freno de la administración pública, la cual no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición previamente establecida. Para que un acto esté sujeto al principio de legalidad debe tener entre otras las siguientes características: Sumisión de la actividad administrativa a la ley; respeto a la norma jurídica, limitación al poder y al actuar de los funcionarios públicos, los cuales no deben emitir resoluciones contrarias a la ley. Es decir, no deben ir en contra de la legalidad entendida a esta como el conjunto de normas jurídicas que imponen limitantes a la administración.

La finalidad del principio de legalidad es generar seguridad jurídica tanto para los administrados como para la propia administración pública en su actuar. El principio de legalidad es una característica propia del estado de derecho donde los órganos administrativos están obligados a la actuación única y exclusivamente dentro de las facultades que la ley les permita.

El principio de legalidad se puede entender desde dos puntos de vista, uno material y otro formal, así materialmente lo entendemos en el caso en el cual cuando una norma jurídica es aplicada a un caso concreto, esta debe ser general abstracta e impersonal, por lo cual no debe ser una ley especial ni privativa. El sentido formal de la legalidad consiste en que la ley que es general, abstracta e impersonal que se debe aplicar al caso en concreto sea creada por un proceso legislativo previamente establecido y por la autoridad que tuvo facultades para ello, además de que la autoridad que la esta aplicando tenga competencia para hacerlo.

En el Estado de derecho no debería haber la posibilidad de excepción para el ejercicio de la legalidad, pero la práctica demuestra que se viola el principio de legalidad conteniendo excepciones en su aspecto material, pues como ya se ha mencionado anteriormente, las tres funciones del poder además de las facultades que les confiere expresamente la ley, tácitamente ellas desarrollan funciones que en teoría no les corresponden, pero efectivamente el Ejecutivo en su injerencia en los otros dos órganos de poder viola con mayor frecuencia este principio, cabe hacer referencia a dos ejemplos en los cuales la administración pública no respeta la legalidad de los actos que debe emitir, uno es la discrecionalidad, donde la autoridad puede salir de su esfera de competencia argumentando que lo hace para cumplir en forma correcta y oportuna con las funciones que debe desarrollar. El otro caso violatorio de la legalidad es el supuesto que establece el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se prevé la posibilidad de la suspensión de las garantías individuales.

A pesar de las críticas sobre la facultad discrecional de los actos de la autoridad administrativa que violan el principio de legalidad, en realidad esta discrecionalidad opera siempre en un marco jurídico regulatorio otorgando cierta libertad a la autoridad para decidir el sentido en el cual debe resolver una

situación en concreto y esto no significa que el acto sea arbitrario ni que esté sometido a la voluntad particular de los funcionarios que la integran, ya que siempre existe un marco jurídico que está vigilando su constante actuar y el cual no puede ser rebasado. Este principio se puede resumir en aquella muy utilizada frase que versa: "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita".

La legalidad encuentra su fundamento constitucional en los principios que contiene el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se contiene la fundamentación y motivación del actuar de las autoridades, así fundar es referir o citar correctamente la ley aplicable al caso en concreto, es decir, la adecuación de una situación al supuesto normativo; y la motivación es referir a las situaciones que generan la emisión del acto, señalando aquellos hechos o situaciones en los que se apoya la administración para emitir el acto.

Fiorini resume los principios a los cuales debe estar subsumida la legalidad de los actos de la administración pública indicando los siguientes:

"Primero.- Todo acto o norma de la administración pública debe sustentarse en otra norma. . .

Segundo.- Ninguna norma, general o particular, puede dejar sin efecto lo que establece otra superior sobre el mismo objeto. . .

Tercero.- Ningún órgano estatal puede dictar un acto particular que deje sin efecto lo que ha dispuesto una norma general para su aplicación. . .

Cuarto.- Al concretarse la norma general o particular, el administrador debe tener en cuenta la realidad y los hechos que condicionan y causan la creación de todo acto normativo. No basta que el acto se sustente en la norma sino que se cause en la realidad. . .

Quinta.- Los actos jurídicos estatales llevan en cimiento, como toda obra humana, la posibilidad de errores pequeños o grandes, ostensibles u

*ocultos. Los actos estatales no son obra de Dios, son producto de la falibilidad humana, su necesaria impugnación y rectificación se encuentra contenida en toda la ciencia jurídica. . .*⁴

De la anterior transcripción que refleja la idea de Fiorini concluimos que todo acto de la autoridad debe estar sustentado necesariamente en una ley superior, siendo ésta la Constitución, también prevé la posibilidad de la facultad discrecional donde el acto no se sujete al texto de la ley sino que se base en la realidad, asimismo establece un orden de jerarquía de aplicación de la ley y de las autoridades que la aplican y, finalmente contempla la posibilidad de impugnación de los actos de la autoridad administrativa. Sin lugar a dudas este autor contempla en forma general las características que debe observar el principio de legalidad como principio pilar sobre el cual descansa el Estado de Derecho.

El maestro Olivera Toro en su obra "Manual de Derecho Administrativo" cita a Jean Rivero, el cual resume a la ley en el principio de legalidad como el elemento alrededor del cual gira el actuar de la administración, "Es preciso acentuar que la acción administrativa encuentra en la ley su motor y su límite; su motor porque la norma jurídica distribuye las competencias, otorga a cada agente el título que lo habilita para obrar, le asigna los objetos que debe atender y le confiere, para ello, los poderes necesarios; su límite, ya que la acción administrativa no puede contrariar a la ley".⁵

Como observamos este autor destaca la importancia y trascendencia de la ley como fuente primordial de la legalidad de los actos de la autoridad, con

⁴ A. Fiorini Bartolome. "Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, 2ª edición, Tomo I, Buenos Aires Argentina, 1995 Págs. 60-63.

⁵ Olivera Toro Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., 5ª edición, México, D.F. 1988, Pág. 124.

ello resulta difícil en un Estado de Derecho que las autoridades administrativas puedan ir más allá de lo que la ley les tiene permitido hacer.

I.2. EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.2.1.- Concepto.

Referirnos al tema del acto administrativo es obligado en el estudio de los recursos administrativos, motivo por el cual en el presente trabajo se abordará de manera general con la finalidad de que contemos con los elementos necesarios que nos permitan comprender con mayor claridad el objeto de estudio del presente trabajo.

Empezaremos diciendo que la teoría del acto administrativo es compleja y parte de la idea del acto jurídico como columna vertebral del derecho, principalmente de la rama civil, pero que ante la creciente complejidad de materias que se han desarrollado, surge la necesidad del desmembramiento en otras ramas del derecho, apartándose lo más posible del derecho civil, así el derecho administrativo poco a poco va ganando independencia, creando instituciones y figuras propias y *sui generis*.

Los elementos y características del acto administrativo son tratados de diferentes formas por los diversos autores que abordan el tema, con lo cual nos encontramos en la doctrina con clasificaciones y agrupaciones de elementos con criterios distintos dependiendo del enfoque que se les atribuya, pero destacando que en la generalidad de los casos se mantienen variables constantes, es decir, todos trabajan con los mismos elementos sólo que los ordenan y agrupan según su criterio.

Como se dijo anteriormente, el acto administrativo parte de la teoría del acto jurídico, el cual se empieza a elaborar de una forma más estructurada en

Francia a principios del siglo pasado, se encuentra íntimamente vinculado con el derecho civil, siendo uno de sus mayores exponentes León Duguit.

Para iniciar el estudio del acto administrativo habrá que contemplar al acto jurídico como el género y al acto administrativo como una especie. El acto jurídico es entendido como aquella manifestación de voluntad de una persona encaminada a producir efectos de derecho que repercuten en su esfera patrimonial o personal. También encontramos al hecho jurídico, entendido éste como un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al cual el derecho le atribuye derechos y obligaciones.

Nos referiremos a algunas nociones que sobre el acto administrativo se han elaborado, haciendo notar que dichas ideas son extraídas de la doctrina y no de la legislación ya que aunque parezca mentira, en la legislación, en especial en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se determina lo que se debe entender por acto administrativo pues sólo lo refiere y pretende enumerar sus elementos y requisitos sin mucho éxito.

Ahora pasaremos a referir algunos de los conceptos que los académicos más connotados han elaborado respecto del acto administrativo, así para Rafael Bielsa: "el acto administrativo es una decisión general especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares respecto de ellas."⁶

⁶ Bielsa Rafael. "El Recurso Jerárquico", Ed. Depalma, 4ª Edición, Buenos Aires, Argentina 1958, Pág. 37.

Para Olivera Toro: "El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado."⁷

Alberto Sánchez Pichardo refiere lo siguiente: "El acto administrativo es la manifestación de la voluntad del Estado contenida en una resolución administrativa, cuyos alcances y efectos son exclusivamente individuales o subjetivos y concretos, sólo por excepción pueden ser generales y abstractos. .
."8

Nava Negrete lo refiere desde tres puntos de vista, primeramente como concepto general: "El acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico . . . implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho", también lo refiere como concepto formal respecto del cual dice que: "Todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo . . . Basta que un órgano sea administrativo para que todos sus actos sean administrativos" y finalmente argumenta que el acto administrativo en sentido material "Es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas."⁹

Para Martínez Báez: "El acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce,

⁷ Olivera Toro. Op. Cit. Pág. 147.

⁸ Sánchez Pichardo. Op. Cit. Pág. 23.

⁹ Nava Negrete Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo" Ed. Porrúa, S.A. México D.F. 1959, Págs. 287-289.

modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general".¹⁰

Por su parte Manuel María Díez que incluso escribió una obra refiriéndose sólo al acto administrativo dice que: "Es una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación a terceros".¹¹

Otro gran autor administrativista mexicano como lo es el maestro Andrés Serra Rojas entiende al acto administrativo como: "Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."¹²

Acosta, Herrán y Venegas dicen: "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."¹³

¹⁰ Martínez Báez Roberto. "Manual de Derecho Administrativo", Ed. Trillas, México, D.F. 1997, Págs. 104-105.

¹¹ Díez Manuel María. "El Acto Administrativo", Ed. Tipografía Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1956 Pág. 19.

¹² Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A. 11ª Edición, México D.F. 1982, Tomo I Pág. 533.

¹³ Acosta Romero, Herrán Salvatti, Venegas Huerta. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal", Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1996, Pág. 14.

Así como fueron transcritas algunas de las definiciones elaboradas por destacados autores, podríamos continuar con una larga lista de ideas que pueden llegar a ser redundantes, razón por la cual se considera que las ideas referidas contienen perfectamente los elementos necesarios para poder entender lo que es el acto administrativo.

De los anteriores conceptos se ha considerado que el más completo de todos es el último citado, por lo cual pasaremos al análisis de cada una de sus partes de acuerdo con los autores que lo formularon.

1.- Primero presupone la existencia de una voluntad unilateral y externa. Toda vez que el Estado al ser una ficción jurídica carente de elemento corpóreo necesariamente requiere de personas que expresen su intención, siendo estos los funcionarios públicos. La unilateralidad se refiere a que bajo la potestad de ente supremo respecto de los gobernados el Estado puede cuando así se le faculte decidir e imponer sin consenso ni autorización de sus subordinados decisiones que considere en beneficio del interés general esto en uso del poder público, destacándose que la unilateralidad es un rasgo del propio acto administrativo, "Darle carácter distinto a la unilateralidad del acto administrativo implicaría la existencia de un acto convencional"¹⁴.

La exteriorización de la voluntad puede ser de dos formas, ya sea expresa o tácita, en forma expresa que es la más usual, se hace generalmente por escrito con la finalidad de que el o los sujetos a los cuales va dirigido se enteren de esta voluntad estatal, aunque también mediante colores o figuras como el caso de los semáforos y los señalamientos viales en los cuales el Estado expresa su voluntad; la forma tácita es muy rara y casi no se utiliza, ya que en este caso no existen signos evidentes que determinan la intencionalidad del acto, un ejemplo de esta forma de exteriorizar la voluntad lo es la negativa ficta donde

el Estado sin realizar una manifestación evidente de su voluntad y por el transcurso del tiempo se entiende que su intención es confirmar el acto.

2.- El Estado debe actuar a través de una autoridad administrativa competente. Debe tratarse de una autoridad que se encuentre en la estructura del poder Ejecutivo ya que de lo contrario estaríamos hablando de cualquier otro acto pero no administrativo, y que la ley específicamente le otorgue facultades para actuar, es decir que el funcionario no vaya más allá de lo que se le está permitido al órgano administrativo que está representando y, únicamente se desarrolle en la esfera de sus facultades. Esta limitante de la autoridad que de no acatarse llevaría irremediablemente a un acto autoritario, se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16 refiriendo que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente . . ."15

3.- El acto administrativo crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones. Toda vez que se trata de un acto jurídico y como tal genera todas las consecuencias referidas.

4.- El acto administrativo tiene carácter ejecutivo. Al respecto hay que destacar que existe una diferencia entre lo ejecutivo y la ejecutoriedad del acto que en muchas ocasiones se presta a confusión, así el carácter ejecutivo o ejecutorio como lo llama Gabino Fraga se refiere a que al Estado en su función de derecho público y anteponiendo el interés general sobre el particular se le faculta para que haciendo uso de sus medios coactivos y en caso de resistencia del particular a quien está dirigido para su cumplimiento, proceda a la efectividad de sus actos directamente sin la intervención de algún tribunal.

¹⁴ Olivera Toro. Op. Cit. Pág. 118.

¹⁵ O. Rabasa. Op. Cit. Pág. 70.

Puesto que a diferencia de una oposición de pretensiones entre sujetos con igualdad de condiciones, al presentarse un conflicto hay que acudir a una autoridad judicial para dirimir la controversia, pero excepcionalmente en este caso y por el bien jurídico tutelado que debe preservar el Estado respecto del interés general se le faculta para que sus actos puedan ser ejecutados. "Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones procesales que significaría la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial."¹⁶.

Por otro lado, el sentido de la ejecutoriedad está encaminada a que las resoluciones ya no pueden ser atacadas por algún medio de impugnación, debido a dos causas, ya sea porque se han agotado todos los recursos y medios de defensa que la ley prevé para atacar el acto por parte del inconforme o, bien por que en la ley se especifica que en contra de dichos actos no procede impugnación alguna, es decir que es definitiva la resolución.

Sinónimos de ejecutoriedad son, "cosa juzgada", "que el acto haya quedado firme". Como vimos lo ejecutivo y la ejecutoriedad son dos cosas muy distintas y el acto administrativo tiene la primera de las características (salvo los actos administrativos declarativos) y, puede llegar a tener la segunda cuando el acto haya alcanzado el carácter de cosa juzgada o cuando no sea recurrible el mismo.

¹⁶ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., 18ª. Edición, México, D.F. 1978, Pág. 288.

5.- El acto administrativo pretende satisfacer el interés general. Toda la actividad del Estado en su ámbito de derecho público siempre tiene la finalidad de anteponer el interés de la colectividad sobre los intereses particulares y, cuando actúa en el ámbito de derecho público lo hace como particular frente a otros particulares, inhabilitando su poder de subordinación, siendo una de las finalidades del Estado a través de su actuar precisamente el garantizar este interés general.

I.2.2.-Elementos.

La mayoría de los autores hacen referencia al término elementos del acto administrativo, pero hay algunos que se refieren a requisitos del acto administrativo, aclarando que se trata de cosas distintas puesto que los elementos son necesarios para la existencia del acto y en cambio los requisitos presuponen que el acto ya existe y sólo son necesarios para atribuirle una característica o cualidad especial al acto, así y como ejemplo diremos que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se establece una clara diferencia entre unos y otros, es así como en su artículo 3 nos habla de elementos y requisitos del acto administrativo pero no los estructura ni distingue.

Al igual que los conceptos, los elementos son agrupados por los autores en varias formas, así, Manuel María Díaz, Fraga y Serra Rojas sólo consideran como elementos del acto administrativo a los siguientes: a) sujeto, b) voluntad, c) objeto y c) forma; Olivera Toro considera como elementos: a) sujeto, b) voluntad, c) objeto, d) motivo, e) fin, f) forma y g) oportunidad o mérito; Sánchez Pichardo nos dice que son: a) sujeto, b) voluntad, c) objeto, d) motivo,

e) fin y f) forma; Y para el maestro Nava Negrete son: a) sujeto, b) voluntad, c) objeto d) motivo y e) fin; pasemos ahora al estudio de cada uno de ellos.

a) Sujeto. Entenderemos al sujeto como el órgano administrativo, es decir aquella esfera de competencias y atribuciones a las que la ley le otorga facultades para actuar en un caso en concreto. Habrá dos o más sujetos, que pueden ser sujeto activo y sujeto pasivo, el activo siempre será el órgano de la administración pública y el pasivo es aquel particular u otro órgano de la administración pública que reciente directamente los efectos del acto administrativo, el sujeto activo para poder crear el acto administrativo debe tener competencia, entendiendo a esta como la facultad que la ley otorga al órgano para realizar o actuar, destacando que la competencia es concedida al órgano, no al particular que en su representación emite la voluntad estatal, absteniéndose de emitir su voluntad particular, ya que de hacerlo así estaría excediendo la competencia del órgano ya sea invadiendo la competencia de otras autoridades o simplemente por salir de lo permitido, estaríamos en este caso en presencia del abuso de poder, donde se debe actuar en contra del particular y no de la autoridad.

b) Voluntad. Algunos autores han determinado que el uso de la palabra voluntad para el órgano administrativo es una incongruencia debido a que el Estado al ser un ente incorpóreo y sólo una ficción jurídica es imposible que tenga una voluntad propia, así es como la voluntad tiene que ser expresada a través de representantes de la autoridad los cuales exteriorizan el proceso volitivo del órgano administrativo, cuya expresión debe ser lo más clara y objetivamente posible, además debe ser libre y espontánea, el órgano al emitirla tiene que hacerlo dentro de sus facultades y tiene que estar exenta de vicios como son el error, el dolo y la violencia principalmente, entendemos al error, como una disfunción entre el acto y la realidad.

La violencia, es aquella coacción física o moral que se ejerce sobre una persona para que ésta no pueda expresar libremente su voluntad y finalmente el dolo, es aquella maquinación que se genera para producir un acto o conducta contraria a la ley.

El proceso de exteriorización de la voluntad por parte del acto administrativo tiene tres fases a decir que son: 1. La determinación que es entendida como la necesidad pública y los medios idóneos para satisfacerla y determinar la conducta que se debe seguir, 2. Exteriorización, es decir hacerse evidente ante los sujetos a los que va dirigido ya sea en forma expresa o tácita y, 3. Ejecución, que es la concretización material de la voluntad estatal plasmada en el acto jurídico.

La autonomía de la voluntad significa que toda aquella persona que expresa una decisión lo hace con la finalidad de generar un resultado, en este caso el funcionario encargado de manifestar la voluntad estatal lo hace depojándose de su voluntad particular y asumiendo la facultad que se otorga al Estado a través del órgano que representa.

c) Objeto. El objeto no es otra cosa más que el contenido del acto, este debe ser determinado o determinable, posible y lícito, la determinación del objeto consiste en que este pueda ser perfectamente identificable, el carácter de posible se refiere a que puede ser realizable ya sea física o jurídicamente, y la licitud radica en que el acto no necesariamente debe estar prohibido sino que expresamente debe estar permitido sujetándose a lo específicamente determinado por la ley y no ir en contra de ésta, además la licitud se refiere a que no tiene que ir en contra del servicio público, no debe infringir normas jurídicas y no debe ser incongruente con la función administrativa.

También se dice que el objeto puede ser directo o indirecto, el primero de ellos consiste en la generación de efectos jurídicos y el segundo es la realización de la actividad del Estado.

d) Forma. Es el cómo se exterioriza la voluntad, ya sea en forma escrita que es la más común o por otro tipo de signos que puedan ser captados por los sentidos y que evidencien la voluntad, esto es la forma expresa, la escritura es importante al grado que existe la obligación constitucional de que las autoridades manifiesten su competencia por escrito. Pero existe también la forma tácita que es muy poco común por la falta de utilidad pública que la misma reporta, la forma genera la existencia del acto, convirtiéndolo en físico, visible y objetivo, asegurando y permitiendo conocer su contenido.

e) Motivo. Es el antecedente que funda la realización del acto, es decir son todas aquellas consideraciones de hecho o de derecho que orillan a la autoridad a emitir su acto, aunado a que este es un requisito que se encuentra plenamente establecido en el artículo 16 Constitucional, es decir, un acto es motivado cuando concuerdan la realidad y la necesidad del acto.

f) Fin. Es el objetivo último que tiene el órgano administrativo cumpliendo con una actividad de utilidad pública, no debiendo el funcionario apartarse del camino que la ley le marca, de lo contrario caemos en el abuso de poder, que Albert citado por Olivera Toro nos dice que lo entiende así: "El desvío de poder, es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. . ."¹⁷

¹⁷ Olivera Toro. Op. Cit. Pág. 134.

En términos generales, el fin debe salvaguardar el interés general por encima del interés particular, salvo algunos casos que la propia ley lo permite. También tenemos que destacar que el interés general se puede clasificar en interés público e interés social, pretendiendo conciliar los objetivos de estos dos conceptos ya que como el interés público responde al Estado y el interés social a las necesidades expresadas por los miembros integrantes de la colectividad, no puede inclinarse favoreciendo a alguno de estos, ya que debe ser equilibrado puesto que si se enfocara al interés del Estado, sus actos serían arbitrarios, pero si apoyara incondicionalmente al particular, restaría obviamente fuerza a la autoridad.

g) Oportunidad o mérito. Este elemento consiste en la adecuación de los medios para lograr los fines públicos que pretende obtener el acto, se presenta con mayor frecuencia en los actos discrecionales ya que la autoridad puede salirse de los límites que la ley le fija.

Cuando un acto administrativo cumple con todos los elementos referidos, podemos decir que se trata de un acto perfecto, pero eso no significa que un acto eficaz sea perfecto, ya que son dos momentos distintos dentro del acto, así, un acto es eficaz cuando es viable su existencia y producción de efectos tanto en el ámbito jurídico como en el material.

1.2.3.- Clasificación.

La clasificación de los actos administrativos varía según el criterio del autor que hace referencia a los mismos, así tenemos que para el autor Alfonso Nava Negrete una de las clasificaciones más antiguas en la historia del derecho es la que clasifica a los actos administrativos en actos de autoridad y actos de

gestión, pero a nuestro parecer, una de las clasificaciones más completas e importantes que se han elaborado es la del maestro Olivera Toro, por lo tanto a continuación expondremos el criterio de este autor que se fortalece con clasificaciones de otros autores:

- a) Por la naturaleza,
- b) Por las voluntades que intervienen,
- c) Por la relación que existe entre las voluntades,
- d) Por el radio de aplicación del acto,
- e) Por la finalidad, y
- f) Por el contenido del acto.

a) Por la naturaleza; aquí los clasifica en actos jurídicos y materiales, son actos jurídicos aquellos que producen como su nombre lo refiere consecuencias de derecho y por su parte los actos materiales son aquellos que no trascienden en el mundo jurídico.

b) Por las voluntades que intervienen; la clasificación bajo este criterio es más compleja, agrupándolos en unilaterales y plurilaterales, los unilaterales son aquellos en los cuales interviene una sola voluntad, que en este caso será la de la administración pública; y por su parte los actos plurilaterales son en los que intervienen varias voluntades.

Los actos plurilaterales admiten una subclasificación, consistente en actos colectivos, complejos y actos unión; los actos colectivos son aquellos en los cuales hay una suma de voluntades pero todas encaminadas a un mismo fin, los actos complejos son aquellos en los que aparecen varias voluntades de órganos o de sujetos administrativos distintas en su sentido pero que unidas forman un

acto administrativo único; finalmente los actos unión, son los que no importa la situación de las voluntades, sino que con el acto se aplica un estatuto jurídico, pretendiendo encuadrar a una persona dentro de este supuesto jurídico.

c) Por la relación que existe entre las voluntades que intervienen, así encontramos a los actos obligatorios, reglados o vinculados y los discrecionales. Podemos agrupar a los obligatorios y reglados o vinculados en una misma categoría, simplemente constituyen la ejecución y cumplimiento de una norma que impone obligaciones a la autoridad administrativa que tiene que sujetarse a ellas; los actos discrecionales por su parte son aquellos en los cuales se permite a las autoridades una cierta libertad de acción pero siempre sujeto a límites, es decir no pueden los actos ser dictados completamente a voluntad de la autoridad, esto es que todo acto discrecional siempre es reglado, pero con un margen de acción mucho mayor que los obligatorios.

d) Por el radio de acción del acto, aquí la clasificación es en actos internos y externos. Los internos son aquellos que producen sus efectos y que trascienden fuera de la esfera de competencia del órgano que emitió el acto y responden a la regulación interna de los procedimientos de la administración, y por su parte los actos externos, se refieren a los que tiene que emitir la administración y por medio de los cuales ésta realiza sus actividades fundamentales trascendiendo en la esfera de los particulares y no de la administración.

e) Por la finalidad; encontramos a los actos preliminares o de procedimiento, decisiones o resoluciones y actos de ejecución; los actos preliminares o de procedimiento son los actos que sirven de vehículo para la creación de otro acto constituyendo la principal actividad de la autoridad; los actos de decisiones o resoluciones, son aquellas declaraciones unilaterales de voluntad que crean una situación jurídica subjetiva y que constituyen la actividad

principal del órgano administrativo, y finalmente los actos de ejecución, son aquellos que la administración utiliza para obligar coactivamente a los particulares u otros órganos de la administración pública a someterse a lo requerido por la ley.

f) Por el contenido del acto. Los podemos clasificar en tres grupos:

1.- Actos que aumentan las facultades y poderes de los particulares. Estos a su vez, se dividen en la admisión, que es la facultad otorgada a un particular para que éste se integre de alguna forma a un órgano administrativo con la finalidad de que participe con éste u obtenga un beneficio extra. Y la concesión, que es un acto por medio del cual se otorga a una persona distinta de la administración una nueva condición jurídica, para que se genere una subrogación respecto de ciertos servicios que el Estado está obligado a prestarlos, pero que por razones de conveniencia o de economía, se otorgan al particular que asumirá ciertas funciones del Estado para prestarlas él como particular. La autorización, licencia o permiso; tienen las características de la concesión, pero con la diferencia de que no crea una nueva condición jurídica, sino que solamente elimina obstáculos para que el titular o beneficiario puedan ejercer su derecho. La dispensa y la condonación, son actos jurídicos por medio de los cuales se permite que una persona se abstenga de cumplir con una obligación.

2.- Actos que limitan los derechos de los particulares. Dentro de estos, encontramos a las sanciones, entendidas como los castigos que se imponen a los que infrinjan una ley u orden administrativa. Otra es la ejecución forzosa, consistente en un procedimiento que se inicia en contra del particular por el incumplimiento de una obligación, obligándolo a su cumplimiento y de lo contrario a la afectación de su patrimonio por medio de la coacción hasta cubrir el monto del crédito fiscal.

3.- Manifestaciones de reconocimiento. Dentro de estos encontramos a las certificaciones y el registro. Las certificaciones, son los actos en los cuales el Estado por medio del uso de la fe pública, asegura o niega la realización de un acto dentro de la propia administración en alguno de sus niveles. Finalmente encontramos al registro, que es el acto por el cual la autoridad hace una anotación de ciertos actos cuya realización se requiere que se realicen en forma auténtica bajo la supervisión de una persona que cuenta con una calidad especial, esta función es delegada a los particulares mediante el ejercicio de la actividad notarial y la correduría pública, actividades de fe pública y que se encuentran en esta clasificación pero también en la clasificación relativa a las concesiones.

La anterior clasificación es una recopilación de las diversas clasificaciones expuestas por varios autores, complementadas en gran parte por la que realiza el maestro Olivera Toro, compartimos la anterior clasificación, en virtud de que consideramos que es de las más completas y explicada de manera clara, sencilla y objetiva, además de que se encuentran contenidos el mayor número de elementos del acto administrativo que citan los distintos autores que abordan la materia.

1.2.4.- Extinción.

Los actos administrativos pueden extinguirse de diferentes formas, sin embargo estas pueden agruparse en dos grandes rubros: las formas de extinción normales y las formas de extinción anormales. Las formas normales, son aquellas en las cuales el acto administrativo se extingue por haber cumplido con la finalidad para la cual fue creado y por el contrario las formas anormales, extinguen el acto de una manera distinta a su cumplimiento. La legislación utiliza

un criterio muy particular de clasificar la extinción de los actos administrativos, así la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 11 refiere o señala que seis son los supuestos de extinción y que se mencionan a continuación:

- 1.- Cumplimiento de su finalidad,
- 2.- Expiración del plazo,
- 3.- La condición o el término suspensivo a que esté sujeto el acto,
- 4.- Acaecimiento de una condición resolutoria,
- 5.- Renuncia del interesado y,
- 6.- Revocación.

Las formas normales de extinción del acto administrativo son todas las relativas al cumplimiento del mismo en muy variadas formas, pues el cumplimiento puede ser voluntario por parte de los órganos internos de la administración pública, también lo es el cumplimiento voluntario por parte de los particulares, el cumplimiento es inmediato cuando el acto es de ejecución instantánea, salvo los actos sucesivos los cuales se extinguen en varios momentos y, como otra forma normal de extinción del acto administrativo es el cumplimiento del plazo para aquellos que así lo establezcan.

Ahora pasaremos al estudio de las formas anormales de extinción, las cuales son más complejas y requieren de mayor profundidad en su análisis, puesto que cuando ocurre una extinción normal el problema no es complejo, pero cuando es de manera anormal, en muchas ocasiones hay controversias, así encontramos en esta parte a las siguientes formas de extinción anormal:

- Revocación administrativa,

- Rescisión,
- Prescripción,
- Caducidad,
- Término y condición,
- Renuncia de derechos,
- Nulidad e inexistencia y,
- Extinción por decisiones de los recursos administrativos.

A continuación pasaremos a explicar cada una de ellas.

Revocación Administrativa.- Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos total o parcialmente un acto previo perfectamente válido, por razones de inoportunidad o vicios de ilegalidad, la revocación administrativa se puede solicitar a través de la interposición de un recurso administrativo, llamado precisamente recurso de revocación, que se tiene contemplado en varias leyes fiscales y administrativas, en nuestro caso se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación, este es un recurso que se crea a favor de aquellas personas que se sienten agraviadas por el acto de una autoridad administrativa, para que éste se deje sin efectos, se modifique o se revoque. Este tipo de recurso genera que el acto que se dictó, sea declarado inválido, extinguiéndose las consecuencias jurídicas que haya generado, este recurso se analizara en cuanto a su secuela procesal más adelante.

Rescisión.- Esta forma de extinción del acto administrativo, solo tiene vida en aquellos actos de carácter bilateral en los cuales encontramos la participación de dos o más voluntades y cuyo ejemplo mas significativo es el contrato, esta figura es entendida como la facultad otorgada a una de las partes

contratantes para dar por terminado el contrato por incumplimiento y con responsabilidad a la otra parte.

Prescripción.- Esta forma anormal de extinción del acto administrativo se actualiza con la liberación de las obligaciones a que está sujeta una persona por el mero transcurso del tiempo.

Caducidad.- Esta figura extintiva se presenta por el no ejercicio de un derecho, es decir por la falta de cumplimiento de las acciones positivas establecidas en la ley. Comúnmente suele confundirse a la caducidad con la prescripción, siendo conceptos muy distintos, radicando la diferencia en que mientras en la prescripción el acto se extingue por el sólo transcurso del tiempo, la caducidad por el contrario genera la extinción del derecho por el no ejercicio de este en un tiempo determinado por la ley.

Término y Condición.- Ambas figuras provienen del derecho civil entendiéndose al término como aquel acontecimiento futuro de realización cierta del cual depende la generación o extinción de derechos y obligaciones. La condición por su parte es entendida como aquel acontecimiento futuro de realización incierta del cual depende la generación de consecuencias de derecho; La diferencia entre término y condición consiste en que en el caso del término sabemos cuando ocurrirá el acontecimiento y en cambio la condición puede ocurrir en cualquier momento. También existe la condición suspensiva y condición resolutoria.

Renuncia de Derechos.- Esta forma de extinción del acto administrativo, se caracteriza por que los efectos que genera, afectan directamente al particular que esta renunciando a ellos. Existen ciertos derechos respecto de los cuales el particular puede renunciar, pero es necesario reunir

ciertos requisitos para que sea considerado un derecho renunciabile; primeramente que se trate de una acto administrativo de tracto sucesivo o bien de ejecución inmediata, siempre y cuando no se haya ya ejecutado; que la ley permita la renuncia de este derecho, obviamente se trata de derechos que no sean personalísimos frente a los cuales la ley prohíbe toda posibilidad de renuncia y, finalmente que la renuncia se manifieste de una manera expresa y libre de cualquier vicio.

Nulidad e Inexistencia.- La inexistencia es una de las formas de extinción del acto administrativo, caracterizada por la ausencia total de elementos del acto administrativo, tanto esenciales como secundarios, por lo tanto es algo que no tiene vida o como muchos autores refieren, que la inexistencia es equivalente a la nada jurídica; por su parte la nulidad es poseedora de toda una teoría que se deriva de la nulidades del derecho civil, en un principio se pretendía aplicar la teoría civilista de la nulidad del acto jurídico a la materia administrativa, pero dadas las características de cada una de estas que difieren en sus efectos no fue posible aplicar la corriente civil, pero pese a todo la materia administrativa creó su propia teoría de la nulidad, comparando lo mas posible ambas teorías podemos decir que lo que en el derecho civil se considera como nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta en la materia administrativa se le conoce como nulidad lisa y llana, y lo que en derecho civil es nulidad relativa o anulabilidad, en materia administrativa es nulidad para efectos.

Toda vez que en el caso de la nulidad lisa y llana existe un problema que trasciende e involucra a los elementos del acto administrativo, la consecuencia es que dicho acto será declarado nulo, para lo cual se requiere la tramitación de un juicio contencioso ante una autoridad competente, esto debido a que los actos administrativos gozan de la presunción "iuris tantum", es decir, una presunción de verdad, por lo cual debe existir un acto declarativo de la autoridad para desvirtuar tal presunción del mismo, este acto declarativo debe ser promovido a

petición de parte mediante la interposición de un recurso, cuando el acto administrativo es declarado nulo lisa y llanamente, genera sus efectos hasta en tanto no se haga la declaración de nulidad, retrotrayendo sus efectos hasta el momento en que nació el acto, a diferencia del acto jurídico del derecho civil, el cual tiene como fundamento la presunción "iuris et de iure", respecto del cual cuando se presume la nulidad del acto bastara con una declaración de la autoridad judicial para declararlo nulo y, no genere ni convalide ninguno de los efectos que hubiese producido.

Cuando hablamos de nulidad para efectos en materia administrativa, es cuando se presenta un acto con defectos en sus requisitos de validez, no en sus elementos esenciales, pero que pueden ser subsanables por la autoridad, y una vez rectificado el error o la causa de ilegalidad que provocó la nulidad, el acto y sus efectos serán válidos. Por su parte en el derecho civil, la nulidad relativa, que es la nulidad equivalente en derecho administrativo a la nulidad para efectos, permite que el acto nulo produzca sus efectos mientras no haya sido declarada su nulidad, ya que cuando esto ocurra, se destruirán los mismos.

Finalmente, diremos que la diferencia entre la inexistencia y la nulidad consiste, en que la inexistencia es la nada jurídica y en la nulidad lisa y llana el acto existe pero es ineficaz, retrotrayéndose sus efectos hasta el momento de su nacimiento y, en la nulidad para efectos el acto existe y una vez convalidados sus defectos de validez y subsanada su legalidad produce sus efectos normales como un acto plenamente válido.

Extinción por resolución de los recursos administrativos.- Esta forma de extinción de los actos administrativos se refiere a las resoluciones contenidas en actos de autoridades o en sentencias de tribunales administrativos, como consecuencia de la interposición entre otros de los recursos de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación y el

recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respecto de los cuales resolverán sobre la validez o nulidad de los actos administrativos.

CAPITULO II LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

II.1. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

La diversidad de situaciones que se presentan en la práctica del sistema jurídico mexicano, reflejadas en los tribunales y ante las autoridades administrativas, ha hecho necesaria la creación de mecanismos a través de los cuales se proporcione seguridad jurídica a los gobernados, es decir, cabe la posibilidad de contar con medios de impugnación a disposición de los particulares, los que hechos valer correctamente, significan verdaderos medios de defensa en contra de los actos arbitrarios en los que pueden llegar a incurrir cualquier clase de autoridad administrativa en uso de esa facultad de suprasubordinación que poseen sobre los particulares y, en este caso en específico, nos abocaremos al estudio de los medios de defensa que tiene los particulares a su favor para atacar aquellos actos de autoridades administrativas que afectan su esfera jurídica.

Toda vez que uno de los objetivos del presente trabajo es estudiar y analizar el recurso administrativo y dos de sus especies como lo son, el recurso de revocación contenido en el Código Fiscal de la Federación y el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de manera particular, iniciaremos estudiando el concepto de recurso en general, el cual es referido desde varios puntos de vista, pero en este caso nos interesa el correspondiente al ámbito jurídico respecto del cual encontramos:

"Recurso.-(Del. Lat. Recursus). . . 4.- Der. Acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra. "18

Como ya se hizo mención anteriormente, el punto de partida es el estudio del recurso administrativo, ya que viene a constituir el género de una especie a la que pertenece el recurso de revocación contenido en el Código Fiscal de la Federación que también será objeto de un análisis más profundo.

El recurso administrativo es abordado por casi todos los autores de derecho administrativo, de los cuales cada uno de ellos nos expone sus ideas, para lo cual me permito transcribir algunos de los aspectos más interesantes expuestos por estos teóricos. Así, para el maestro Gabino Fraga, un autor clásico y toda una institución en el derecho administrativo mexicano nos dice lo siguiente: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"¹⁹.

Para Miguel S. Marienhoff los Recursos Administrativos son: "un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener en sede administrativa, su reforma o extinción."²⁰

Jesús González Pérez simplemente los entiende como: "La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter."²¹

¹⁸ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

¹⁹ Fraga, Gabino. Op. Cit Pág. 439.

²⁰ Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo". Editorial Abelco-Perrot, Buenos Aires,

Para el maestro Emilio Margain Manautou el recurso administrativo: ". . . es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."²²

Finalmente el maestro Nava Negrete entiende al Recurso Administrativo como: "el procedimiento administrativo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos."²³

De los anteriores conceptos, es fácil apreciar que cada uno de ellos expresa con sus propias palabras elementos similares y constantes, pero todos agrupados en la idea de que las decisiones de las autoridades administrativas en tanto afecten los intereses de los particulares pueden ser revisadas, es decir no son absolutas, ni definitivas, hasta que no se hayan agotado los medios de defensa interpuestos por el particular, por lo tanto, pueden ser recurribles y en su caso modificables.

Agrupando las características de los diversos conceptos que nos proporcionan los autores citados, podemos decir entonces que los recursos administrativos son: 1.-Medios de impugnación para atacar las resoluciones administrativas, 2.- Que se ponen a disposición de los particulares que fueron afectados en su esfera jurídica, 3.- Dicha afectación debe provenir de órganos de la administración pública por una inexacta aplicación de la ley, una interpretación

Argentina, 1996, Pág. 149.

²¹ González Pérez, Jesús. "Los Recursos Administrativos y Económico Administrativos", Editorial Civitas, S.A. 3ª edición, Madrid, España, 1975, Pág. 109.

²² Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México, D.F. 13ª edición, Pág. 181.

²³ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F. 1959, Pág. 123.

errónea o bien por una arbitrariedad, y 4.- Con la finalidad de que la autoridad misma o el superior jerárquico de ésta, lo revise y emita otra resolución que modifique, revoque o confirme la anterior.

Una vez referido el Recurso Administrativo, pasemos al concepto del Recurso de Revocación: "Revocación. (Del Lat. Revocatio, -onis.) F. Acción y efecto de revocar. 2. Der. Anulación, sustitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto. 3. Der. Acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante".²⁴ De este concepto se desprende que efectivamente la revocación en su sentido conceptual debe ser resuelta por autoridad distinta de la que emitió el acto y no como se estila en la práctica que resuelva el recurso la propia autoridad que emitió el acto impugnado, por otra parte, en teoría muchos autores manejan que es correcto que la propia autoridad que emitió el acto sea quien tenga que resolver el recurso, así, algunos autores definen al Recurso de Revocación de la siguiente manera:

Serra Rojas dice: "En términos generales es dejar sin efectos una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por una autoridad administrativa. En algunas ocasiones ha sido empleado como reconsideración, recurso jerárquico, oposición o inconformidad".²⁵

Delpiazzo y Guariglia lo definen de esta forma: "El Recurso de Revocación es aquel que se plantea ante el mismo órgano que dictó el acto, con el objeto de obtener su revocación, reforma o sustitución, en mérito a razones de juricidad o de conveniencia."²⁶

²⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

²⁵ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 643.

²⁶ Delpiazzo Carlos E. y Guariglia Carlos. "Los Recursos Administrativos y el Acto Institucional."

Para Agustín Gordillo "Es el medio de impugnación a través del cual se pretende que la misma autoridad que ha emitido una resolución la deje sin efecto."²⁷

Miguel S. Marienhoff por su parte lo entiende como: "La extinción de un acto administrativo dispuesto por la propia Administración Pública, para satisfacer actuales exigencias del interés público o para establecer el imperio de la legitimidad".²⁸

De las anteriores ideas que sobre el recurso de revocación manejan algunos autores, podemos darnos cuenta de manera y muy ejemplificativa que casi todos expresados con sus particulares puntos de vista, no varían en sus conceptos, pero sí coinciden en afirmar que es la propia autoridad la encargada de resolver el recurso.

Por otro lado, en cuanto al recurso de revisión y por lo que respecta a su estudio y análisis, nos enfocaremos a la revisión administrativa que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que existen también varias acepciones del recurso de revisión como nos lo refiere el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; se hace esta aclaración puesto que existe recurso de revisión en varias materias como el relativo al amparo directo en revisión que se otorga a favor de los particulares para interponerlo en contra de las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el recurso de revisión también en materia de amparo en contra de las resoluciones de primera instancia emitidas por los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Circuito y finalmente el recurso de revisión en materia fiscal otorgado a favor de

Ed. Fundación Cultural Universitaria, Montevideo, Uruguay, 1979, Pág. 13.

²⁷ Gordillo, Agustín. "Procedimiento y Recursos Administrativos". Editorial Jorge Alvarez Editores, Buenos Aires, Argentina, 1964, Pág. 46.

²⁸ Marienhoff, Op. Cit. Pág. 163.

las autoridades para interponerlo en contra de las resoluciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales o Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revisión en materia administrativa que más adelante se estudiará a profundidad, es entendido como aquel recurso administrativo que procede en contra de los actos y de las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, a una instancia o a un expediente y que se encuentra consignado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

II.2- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Iniciaremos el estudio del presente tema refiriendo que desde el momento en que el hombre empieza a tener conciencia de su condición racional, asocia todos los fenómenos de la naturaleza con cuestiones míticas y religiosas, por lo cual desde ese momento, a lo largo de toda su historia y en la actualidad partiendo de distintas concepciones, su vida ha girado en torno a la religión, de ahí se desprende que incluso los orígenes del derecho provienen de la teología.

Empezando por el caso de las culturas romana y griega que fueron las que alcanzaron un grado de desarrollo mayor respecto a otras culturas de su época, aquí el derecho junto con la religión forman una parte indivisa, inseparable y complementaria una de la otra, cuya cosmovisión del mundo radicaba en la voluntad incuestionable de los dioses, los cuales manifestaban sus designios a través de los gobernantes y a su vez, éstos justificaban sus acciones escudándose en que sólo eran medios de expresión de los dioses.

En ésta época el rigorismo era excesivo, a tal grado de que se necesitaba la pronunciación de palabras y frases sacramentales y el hecho de omitirlas ocasionaba incluso la pérdida automática del proceso sin la existencia de recurso o medio de defensa posterior.

En el Código de Hammurabi también se encuentran antecedentes de la íntima relación entre la religión y el derecho, delegando todas las facultades de gobierno en el rey, así las reglas de conducta eran respetadas por todos ya que

la fuente formal de las leyes lo era la divinidad y el rey era la fuente material de las mismas, pero cuando el rey abusando del poder que le era conferido dictaba leyes injustas, los afectados no tenían medio de defensa alguno para atacarlo, pues el Rey era considerado el medio e instrumento de la divinidad.

De la cultura hebrea se tiene el registro de que sí existieron algunos medios de impugnación en contra de las autoridades, aún cuando éstas no se encontraban plasmadas en las leyes, eran de hecho más que de derecho. las clases sociales que determinaron de manera fundamental las costumbres de estos pueblos fueron tanto la clase sacerdotal como los profetas, los cuales en base a su autoridad moral imponían las leyes y las sanciones justificando sus acciones con coerciones morales y divinas en la sociedad.

Entre los griegos también había una determinante influencia de la religión sobre la sociedad, sólo que en ésta cultura la característica que diferencia respecto de las demás, es que ellos establecían como base de la sociedad, a la ciudad, llamada "*polis*", que era el lugar donde el hombre por su sentido racional podía llegar a alcanzar el grado máximo de desarrollo respecto de los demás seres vivientes y también de los propios hombres que no habitaban en las polis, pero pese a todo seguían vinculados con la divinidad como rectora de su vida y sus destinos.

Hasta este momento podemos decir que la íntima relación entre la religión y el derecho, así como la cosmovisión teológica de las cosas, es el obstáculo más importante para poder hablar de verdaderos medios de impugnación o de recursos, ya que tampoco existía una diferenciación entre los actos humanos y los actos divinos en torno a la política, así como tampoco existía una noción del Estado como ente independiente con facultades propias sin relación alguna con la divinidad.

Ya en otra etapa del desarrollo de las comunidades, encontramos a la Roma Clásica, donde se presenta la pugna por el poder político de las ciudades entre dos grupos, por una parte los plebeyos y los patricios, apoderándose poco a poco los patricios del poder argumentando que eran los elegidos para interpretar la voluntad de los dioses, además de que el poder del Rey fue degenerándose con la aparición del senado romano que le restó fuerza, con esto ya se empezaban a crear las primeras instituciones jurídicas con las cuales se frenaban los actos de los patricios.

Cuando un plebeyo o "*populus*" se sentía agraviado podía acudir a demandar justicia teniendo que someterse a las "legis acciones" que eran reglas ya establecidas sobre cómo debería desarrollarse el proceso.

En ésta etapa encontramos que el primer medio de defensa o impugnación en contra de los actos administrativos en Roma, es la "*provocatio ad populum*", consistente en que todo ciudadano puede apelar ante los comicios en contra de algún castigo impuesto por un magistrado, se trataba de un proceso popular. Junto con este medio de impugnación encontramos al "*auxilium*" y a la "*intercesio*", estos medios de defensa son creados por el tribuno de los plebeyos en contra de los actos autoritarios e injustos de los patricios, con ellos se otorga a los plebeyos la posibilidad de interceder ante los tribunales para paralizar las decisiones de los magistrados, así como la protección de los plebeyos en contra de la justicia patricia, creando así un arma muy potente en contra de la magistratura patricia.

Finalmente de este periodo podemos decir que con estas tres figuras: la "*provocatio ad populum*", El "*intercedere*" y el "*auxilium*" en la Roma clásica, que surgieron como resultado de la lucha entre dos clases por el poder, los

patricios y los plebeyos originaron el establecimiento de reales medios de impugnación en el ámbito administrativo, esto hasta la llegada de las instituciones políticas romanas.

Más tarde y a partir de la caída del imperio romano de occidente, hacia finales del siglo V de nuestra era, se presentó en el continente europeo un debilitamiento cada vez más evidente de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas que se encontraban en ese momento en Roma, esto por una parte, y por la otra el imperio romano de oriente presentaba un fenómeno muy distinto ya que las instituciones que en el occidente se debilitaban, aquí se fortalecían reafirmandose cada vez su perdurabilidad todavía por ocho siglos más hasta la caída del imperio romano de oriente en el siglo XIII.

Las invasiones de los pueblos bárbaros, en especial los musulmanes, no fueron del todo perjudicial, sino que la mezcla y contacto de los bárbaros con el mito de los descendientes de los Cesares, originó que los invasores procuraran no destruir las instituciones políticas y jurídicas romanas, sino muy por el contrario asimilaron muchas de éstas, pero desgraciadamente sus sistemas sociales no eran lo suficientemente desarrollados como para adaptarse a dichas instituciones, lo que orilló a la paulatina e inminente desaparición de las mismas o su degeneración en otra figuras distintas.

Desde el momento en que se presenta la caída del Imperio Romano de Occidente, hacia finales del siglo V de nuestra era, se dio en Europa una segmentación cada vez más progresiva de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas que funcionaban en Roma, en contraparte, en el Imperio Romano de Oriente, se presentaba un fenómeno completamente contrario, pues se mantuvo la perdurabilidad de las instituciones políticas jurídicas y administrativas las cuales subsistieron todavía ocho siglos después de la caída de Roma. La invasión de Roma por los bárbaros no tuvo por consecuencia un

desmembramiento inmediato de las instituciones políticas, los conflictos sociales internos y regionales eran resueltos dentro del derecho consuetudinario germano con carácter rígidamente formalista.

“El aspecto formal del proceso judicial y el desarrollo de la prueba dentro del mismo eran en lo fundamental la gran característica del sistema romano, pero, por otro lado el dominio de la jurisdicción o forma de decir el derecho estaba dada por una institución del derecho germánico consuetudinario como lo eran las “*iunctas*”, que era quien ejercía la jurisdicción sobre el pueblo.”²⁹

Las sentencias emitidas por éstas tenían el carácter de cosa juzgada, sin que se tenga noticia de algún posible medio de impugnación contra los actos administrativos de aquel entonces, aunque es posible que tal situación haya existido como una apelación directa al rey o gobernante de la región; de haber existido esta posible apelación, quizás habría subsistido dentro de la posterior figura jurídica la llamada “súplica ante el rey”, ya que las “*iunctas*” jurisdiccionales reconocidas por el derecho consuetudinario germánico se transformaron evolucionando en cuerpos profesionales hacia el siglo XII, como una medida de supervivencia ante el inevitable advenimiento del derecho romano a través de la labor de los glosadores quienes se dieron a la tarea de difundir por todos los territorios dominados las bondades de las instituciones de derecho romanas.

“Esta discusión sobre la supremacía de los poderes tenía como objeto resistir a las pretensiones papales de controlar y manipular la autoridad secular, que en ese momento era aún bastante fuerte, Las intenciones papales de control eran consecuencia de la debilidad institucional en que los gobiernos locales se habían sumido, ante la crisis y resquebrajamiento de las vigorosas instituciones

²⁹ Sánchez León, Gregorio. “Derecho Fiscal Mexicano incluye Recursos Administrativos, Derecho Procesal Fiscal y Amparo en Materia Fiscal”. Editorial México-Cárdenas, México 1991, Pág. 28.

políticas y jurídicas clásicas, siendo la Iglesia la única institución vigorosa y fuerte que había sobrevivido con éxito al embate de las invasiones bárbaras, . . .³⁰

Bajo estas circunstancias los pueblos bárbaros poco a poco fueron comulgando con el catolicismo, en esencia, la posición papal era que el poder temporal estaba sometido al poder divino, tesis que compartía con el partido monárquico, pero a diferencia de éste, el Papa sostenía que él era el representante de Dios en la tierra, por tanto, él era quien podía designar o ratificar al rey o al Emperador, como consecuencia de esta continuidad dominante de la filosofía teológica sobre el origen del poder y para contrarrestar el ataque del Papa, el partido monárquico o autoridad secular quien ya no quería seguir compartiendo el poder con la iglesia, se dirigió al derecho romano para encontrar una fuente de legitimidad del ejercicio del poder, por lo que el derecho germano de origen consuetudinario paulatinamente fue desplazado por el derecho romanista hasta que llegó a ocupar un segundo término.

En este momento y ante una confusión sobre la eficacia y conveniencia de la aplicación del derecho romano occidental o germánico, se dirigió la atención entonces a un derecho ajeno, que no era germánico ni occidental, sino que era romano, pero de linaje oriental, bizantino que en ese momento se encontraba en su máximo apogeo.

Es así como desde mediados del siglo XI en adelante, el derecho romano se convierte en uno de los pilares fundamentales de la autoridad secular, y el ejercicio del poder tuvo que cambiar sus ropajes germánicos por romanos y la confrontación en realidad se trataba de "*Regnum versus sacerdotium*".³¹

³⁰ Sánchez León. Op. Cit. Pág. 29.

³¹ Sánchez León. Op. Cit. Pág. 30.

La invocación del derecho romano era especialmente atractiva debido a que el derecho romano era fundamentalmente el resultado de un gobierno de laicos, sin una dependencia como principio del ejercicio del poder y del derecho al ámbito divino. A partir de entonces comenzó el uso profesional del derecho romano que sustituyó las "iunctas" germánicas por "hermandades" formadas por jueces y juristas letrados en la ciencia del derecho. La pretensión papal de preeminencia sobre los poderes seculares desembocó, a la larga, en el fortalecimiento de los Estados nacionales, ya que existían protestas, comunes en ese entonces, contra el Papa y la Iglesia, debido a la corrupción de la vida en Roma, por lo tanto, si la iglesia como fuente del poder espiritual era imperfecta, se volvía imperiosa la necesidad de una reforma espiritual, y consecuentemente el Estado generó más poder.

El exponente principal de esta nueva teoría política secular lo fue Maquiavelo quien es considerado el padre de la moderna teoría política con su libro "El Príncipe", donde destaca las cualidades y habilidades que debe tener el gobernante, debe ser cruel y temido, debe utilizar la fuerza, la astucia y el engaño, partiendo siempre de la idea de que el hombre es hipócrita por naturaleza.

A partir de este momento empiezan a crearse nuevas conceptualizaciones de ideas que poco a poco van dando vida a la nueva noción de Estado Moderno, tal es el caso del concepto de soberanía que es reelaborada y perfeccionada por Thomas Hobbes, con el advenimiento de la teoría del Estado soberano, cuya fuente de legitimación no es externa a él, sino que radica en el propio orden social que debe instituir y mantener, emerge la necesidad de limitar sus funciones soberanas, de esta limitación nace nuestra moderna idea de medios de impugnación, que implica la existencia de derechos fundamentales del hombre que no pueden ser violados por las actuaciones estatales y no basta que estos sean considerados como emanados de un derecho natural de origen divino, sino

que deben estar contemplados en el orden jurídico del Estado soberano, para lo cual, como garantía contra los excesos del poder estatal, se concibe establecer formas de intervención de los gobernados en la formación de las leyes, surgiendo, asimismo las modernas teorías tributarias sobre la legitimidad y los límites del Estado para establecer contribuciones fiscales a cargo de sus gobernados, y la consideración de la necesidad de establecer legalmente medios de defensa e impugnación que los particulares pueden interponer contra actos del Estado que afecten injusta o desproporcionalmente la propiedad privada del gobernado.

A manera de síntesis hemos observado que fue en la Roma antigua donde se establecieron medios de impugnación contra los actos administrativos del Estado, como consecuencia del enfrentamiento de dos clases que se encontraban organizadas e identificadas, los plebeyos y los patricios, en la Roma republicana, existía el presupuesto de un "pacto" que suponía que el pueblo era la fuente originaria de las leyes, ya que el "*populus Romanus*" era la autoridad en cuyo nombre los magistrados romanos aplicaban la ley. "*El Corpus Iuris Civilis*", la compilación de derecho romano de Justiniano, establece como fundamento de la "*lex regia*", que el poder había sido traspasado al gobernante, teniendo su legítimo origen en la voluntad del "*populus*".

La teoría del "pacto social" donde se considera que la justificación de la obediencia social y la emisión de órdenes o mandatos descansa en un acuerdo o pacto social constituyente, el cual parte en un principio de la costumbre, por el que los individuos renuncian a su facultad de hacerse justicia por sí mismos, evitando así la inseguridad que pueden llegar a tener todos los miembros de la sociedad, este llamado pacto social, pretende que no haya ni agresores ni agredidos, y que como respuesta a la racionalidad humana se puede convivir en paz y armonía con otros individuos, sin que necesariamente se trate de una convicción propia, sino por cuestiones de interés en beneficio de la colectividad

Ahora bien, cuando el hombre se da cuenta de la conveniencia de vivir en un grupo armonioso tiene que crear un sistema que le garantice que las conductas de cada uno de los integrantes de la misma deban ser de completo respeto hacia los demás, creándose así un cuerpo administrativo que sea el rector de la conducta de los individuos, a su vez este presidido por un soberano en el cual se deposite la voluntad de los gobernados, en este momento al igual que ocurrió en la sociedad romana cuando se observa la pugna entre dos grupos por el poder (los plebeyos y los patricios) también hay una lucha entre los gobernantes y los gobernados, optando estos últimos por mantener una resistencia constante en contra de los actos del Estado que vulneren su esfera de acción.

Estamos hablando en este caso de una resistencia de la población civil, que poco a poco se vino a constituir en un derecho consuetudinario, imponiéndose como contrapartida a la centralización del poder monárquico y al fortalecimiento del Estado absoluto, según el desarrollo teórico de la concepción política del nuevo Estado nacional, teniendo su origen en la Inglaterra de principios del siglo XIII con el rey "Juan sin tierra". La Carta Magna y la toma de Londres fueron antecedentes de un lento proceso que tenía por objeto restringir la autoridad de la monarquía absolutista inglesa.

El Estado liberal moderno, fue el triunfante en su lucha por la legitimación del poder secular frente a la Iglesia, desarrolló sólidas instituciones en lo político y en lo jurídico, como consecuencia de la búsqueda de las fuentes de su legitimidad en contra de la Iglesia y en contra del absolutismo, logrando la paz y la seguridad social del gobernado, restringiendo el poder del Estado, y como una de las formas de evitar la confrontación armada y la lucha, desarrolla el derecho de petición al rey como medio de impugnación extraordinario contra los actos de la administración estatal, así como el establecimiento de vías legales que deben

ser observados por el Estado para el establecimiento de cargas y contribuciones a la población.

Una vez que el Estado ha logrado la supremacía sobre la religión con una real independencia obtuvo la paz y seguridad para sus súbditos, estableciendo ahora como finalidad principal la prosperidad, el fin de la acción del Estado ya no es sólo la seguridad de sus súbditos, sino la consecución de la riqueza, la acumulación de capital, estas son las conclusiones a las que llegó Adam Smith en su obra "Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones". Este nuevo ideal de la abundancia y de la riqueza como fin social fue posible gracias a la supresión de las viejas ideas medievales de carácter religioso, la exaltación del individualismo en el Estado liberal llevó a concebir la sociedad como algo natural y práctico que podía establecerse sin la tutela de la iglesia.

El liberalismo parte de la afirmación de que el derecho de propiedad es natural y antecede al gobierno, ya que dicho derecho es una extensión del individuo libre que es dueño de sí mismo y del resultado de su trabajo, ya que desarrolla una actividad obteniendo una recompensa a su esfuerzo. ". . . por ello el Estado no puede quitarle al gobernado parte alguna de su propiedad sin previo consentimiento de éste y quienes se benefician de la protección del Estado, son todos los gobernados al vivir en un orden de paz y seguridad que alienta su prosperidad . . ."32

Los particulares en ese orden de ideas deben contribuir a su mantenimiento, cada cual en proporción a sus recursos, lo que debe hacerse con el consentimiento de la mayoría, otorgado directamente por sus miembros o indirectamente por los representantes que esa mayoría ha elegido; esta es la base de nuestro principio legal constitucional moderno respecto a la recaudación

³² Sánchez León. Op. Cit. Pág. 39.

de los impuestos, conforme al cual, el imperio del Estado está limitado a las atribuciones expresamente determinadas en la ley.

Si el Estado requiere de los bienes de los particulares para su mantenimiento o cualesquier otro fin público que se persiga, debe apegarse a lo que estrictamente le permite la ley, y conforme al procedimiento que ahí se determine, la propiedad privada es la base sobre la que descansa la filosofía del liberalismo.

Locke estableció que el imperio del Estado no es absoluto, está limitado por la propiedad y por la vida de los gobernados, y es a partir de la noción liberal esbozada anteriormente, cuando el Estado tiene el derecho de percibir contribuciones de los particulares para su sostenimiento, debe hacerlo conforme lo determina la ley, es decir, en forma equitativa y proporcional a su patrimonio o capacidad contributiva. Por esta razón, en las modernas constituciones se habla de "contribuciones" y ya no de "impuestos" o "tributos", pues el término "contribuciones" hace referencia al sustento teórico liberal según el cual los particulares consienten de esta manera en el sostenimiento de las facultades del Estado para exigir una parte de su patrimonio.

Los medios de impugnación contra actos administrativos tienen como fundamento de legitimidad, el principio de que las facultades del Estado no son absolutas ni ilimitadas, y por tanto, sus actos no pueden ser arbitrarios, los actos ejecutivos del Estado deben constreñirse a las atribuciones que la ley le otorgue expresamente, y excederse en estas facultades expresas, implica actuar arbitrariamente, fuera del marco legal al que también se encuentra sometido, atacar las propiedades o la vida de los gobernados, sin su consentimiento o sin que exista causa legal suficiente y razonada, implica agredir y corromper los fines sociales del mismo, que son los de establecer y garantizar la paz social, la seguridad jurídica y la prosperidad económica de todos y cada uno de sus

miembros considerados en condición de igualdad. "Si un Estado no garantiza tales derechos, si arbitrariamente atenta contra las propiedades y posesiones de sus gobernados, nada impedirá que, también atente impunemente contra sus vidas y sus esperanzas de prosperidad."³³ como lo afirma Locke.

Por las causas expuestas es que la legislación positiva ha establecido a favor de los particulares los medios de impugnación contra actos administrativos del Estado que no se apeguen a la ley, que se van perfeccionando cada vez más, pretendiendo que formen parte de un verdadero sistema de justicia administrativa.

Podemos decir que efectivamente el desarrollo de los medios de impugnación se presenta a partir del divorcio entre el Estado y la iglesia, con esto el Estado pudo tener mayor independencia para estructurar sus sistemas y crear sus instituciones, en un principio con el derecho romano, después con la lucha de clases por obtener el control del poder, más tarde por una resistencia social del pueblo hacia sus gobernantes, y posteriormente con el establecimiento implícito de un pacto social donde el pueblo ponía su voluntad en sus representantes originando la creación de un marco jurídico administrativo que regulara los actos de la autoridad, es así como se ha desarrollado a lo largo de la historia la evolución de los recursos administrativos.

³³ Sánchez León. Op. Cit. Pág. 42.

II.3- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

Como ya se estudiaron anteriormente las diversas etapas por las cuales ha transitado a lo largo de la historia el recurso administrativo, tendremos que referirnos en este apartado al desarrollo evolutivo que el mismo ha presentado en México.

En cuanto a los antecedentes en México del recurso administrativo, estos se encuentran íntimamente relacionados con el aspecto económico ya que en un principio fueron utilizados como medios de control de la hacienda pública, puesto que no tenían una naturaleza administrativa; Podemos remitirnos al imperio azteca donde existía un sistema de control administrativo y judicial bastante eficaz en las pocas materias que se regulaban, pero sobre todo en lo relacionado con los tributos, toda vez que al ser el pueblo mexicana beligerante y guerrero, dominó rápidamente a sus vecinos territoriales obligando a los pueblos vencidos al pago de los tributos correspondientes, tales como: leña, copal, aves, animales, maíz, etc.

Tomando en cuenta lo anterior, era necesario contar con un sistema de administración de los tributos que les pagaban, así al frente de la organización fiscal encontramos al "Cihuacóatl", quien era el encargado de llevar mediante anotaciones en jeroglíficos el control de lo que ingresaba, así como el destino que a los mismos debía dárselos.

En el caso de Texcoco otra de las formas de organización importantes en el mundo precolombino por sus aportaciones culturales y estructurales, nos dice Alfredo Chavero que existía un Consejo de Hacienda el cual se formaba por dos clases, los "Calpixque" y los principales comerciantes o "Pochtecas" de la ciudad, eran tan rigurosos en sus sistemas que en caso de encontrarse que algún "Calpixque" era responsable de haber incurrido en malos manejos en cuanto a la recaudación de los tributos se le apasionaba y ejecutaba, sus bienes pasaban al pecunio del Tlatoani y su familia era echada de la casa, por tratarse de ser un acto indigno e ir en contra del privilegio que se les concedía, esto por lo que respecta a la recaudación de los impuestos y tributos a los pueblos conquistados, pero en general el sistema de administración a pesar de ser sanguinario, situación que se entiende debido a sus costumbres y cosmovisión del mundo, también es muy eficaz por las sanciones tan severas que se imponían a los encargados de la administración, así nos lo refiere José Trinidad Lanz Cárdenas:

"Con frecuencia el control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco. Tales penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo, además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez".³⁴

Además de que dichos funcionarios al participar en la guerra también controlaban el número de muertos y de prisioneros que se lograban capturar, recordando que muchos de estos últimos eran esclavizados y obligados a trabajar al servicio de sus captores.

³⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el Control Interno en México", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1987, Pág. 30.

Este sistema tan riguroso de administración de justicia no sólo administrativo sino también judicial originó el asombro de los conquistadores españoles, debido a su eficacia refiriéndonos Alfredo del Toro, que los cronistas y jurisconsultos peninsulares no vacilaron en citar a los tribunales del pueblo azteca como modelo a seguir de los jueces hispanos, en contra de las decisiones de los tribunales indianos no existía recursos para atacarlos.

En cuanto al sistema de control de la Hacienda durante el periodo de la colonia, podemos decir que es a partir de este momento de donde se empieza a forjar y dar forma a las instituciones que posteriormente vinieron a significar el desarrollo de nuestro sistema de control administrativo ya en la etapa del México independiente.

La conquista trajo como primer consecuencia, el saqueo de los pueblos conquistados y con eso la obtención de riquezas por lo que al lado de la justicia, la policía y la guerra, la hacienda vino a significar una de las cuatro grandes prioridades que tenía la Corona Española; cabe destacar que durante esta etapa no hubo uniformidad respecto a las políticas recaudatorias a seguir, ya que podemos dividir a dichas etapas en dos partes, una primera que abarca los dos primeros siglos de conquista es decir los siglos XVI y XVII donde las características se mantienen constantes y no es sino hasta el siglo XVIII cuando viene a presentarse una modificación en la estructura administrativa de la colonia, constituyendo con esto el segundo período.

Existen a decir de Lanz Cárdenas cinco características generales de la actividad hacendaria española y que son las siguientes:

- a) **Unidad del Objeto.** Esto significa que toda vez que el rey era considerado como el soberano, sus decisiones en todas las materias tenían el carácter de poder absoluto bajo el nombre de la Real Hacienda.
- b) **Centralización y Autonomía de las Regiones Administrativas.** El rey con su poder absoluto tenía la facultad de centralizar todas las decisiones en su persona, pero les otorgaba a sus auxiliares en la administración de las Cajas Reales total independencia respecto de los demás funcionarios aún del virrey pues su relación era directa con el poder central de rey.
- c) **Actuación Colegiada.** Sin lugar a dudas éste fue uno de los logros de la administración hacendaria del gobierno español puesto que forzaba a que todos los funcionarios o también llamados oficiales reales actuaran conjuntamente para evitar desvíos de sus funciones y así existiera una vigilancia mutua entre ellos.
- d) **Homogeneidad del Sistema.** Esta característica es interesante ya que a pesar de que existía una precaria actividad legislativa en la Nueva España, todas las decisiones que se tomaran en materia de la Hacienda Pública deberían someterse a la aprobación directa del rey para tener aplicación, atribuyendo a éste una especie de derecho de veto para aprobar o desechar las propuestas sin limitación alguna.
- e) **Originalidad.** El tipo de organización de la hacienda española se basaba en los lineamientos de Castilla, pero al llegar los españoles y encontrarse con un sistema precolombino basado en la administración

de ingresos por tributos lo asimilaron e incorporaron a su propio sistema.

Existía un tipo de Administración Central con dos niveles de gobierno, por una parte encontramos al Monarca junto al Consejo de Indias, y detrás de ellos a la Casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Hacienda. El Rey al ser el titular del poder soberano y absoluto tenía la última decisión, pero como particularidades en el sistema fiscal, contaba con una organización interna y en algunas cosas con cierta independencia ya que fijaba los gastos de la Hacienda, establecía los salarios de los diversos funcionarios, los que no podían modificarse sin la previa autorización del Rey, nombraba a los oficiales reales y demás auxiliares de la actividad hacendaria, etc.

El Consejo de Indias por su parte tenía dos tipos de funciones principales, la primera era la de velar por el desarrollo de la Hacienda Real y la segunda consistía en fiscalizar la actuación de los oficiales reales, en cuanto a ésta última de las actividades la ejercía a través de inspecciones directas a los diversos distritos fiscales y mediante la revisión de los libros que los oficiales reales deberían de llevar como obligatorios.

Por su parte, la Casa de Contratación de Sevilla fue el órgano encargado de regir el comercio en la Nueva España y en el aspecto fiscal era la encargada de remitir mercancías para su venta, recibir y custodiar remesas de oro y plata, llevar escrupulosamente la contabilidad, recibir y expedir fianzas, etc., el Consejo de Hacienda era el encargado de mantener la dirección suprema de la Hacienda. También es menester mencionar que los principales funcionarios hacendarios auxiliares eran el contador, tesorero, factor, proveedor, pagador y veedor; y en la designación de todos estos funcionarios participaba directamente el Rey y lo que se buscaba era que fuesen personas con una conducta lo más honrada posible, al respecto el maestro Lanz Cárdenas nos dice lo siguiente:

"La Corona Española siempre tuvo un gran interés en el establecimiento de un sistema legal de garantías tendiente a asegurar el funcionamiento de la Hacienda indiana, mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaron."³⁵

Ya en el siglo XVIII se introducen reformas en la administración de la Hacienda de las colonias conquistadas, mediante la aplicación de la "Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España", de 1786, con este nuevo ordenamiento se sustituye a los gobernadores, corregidores y alcaldes por intendentes y, todas las regulaciones de la hacienda corren a cargo de la Intendencia General del Ejército y Hacienda con residencia en la Ciudad de México, para continuar con el poder de la centralización se crea la Junta Superior de la Real Hacienda.

Toda vez que fue prioridad de la Corona Española el buen manejo de la Hacienda, se establecieron varios medios de control para el buen desempeño de los funcionarios y así se crean las "Instrucciones" consistentes en la obligación de que los funcionarios se sujeten estrictamente a la ley y facultades que les fueron conferidas en cuanto a sus actividades; Las "visitas", que eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la correcta actuación de los funcionarios y el "Juicio de Residencia de Indias" consistente de llevar la cuenta y registro de los actos de los funcionarios públicos al concluir su actividad; pero a su vez los funcionarios también tenían medios de defensa en contra de los juicios que fueran ordenados en su contra, teniendo a su alcance el "Recurso de Apelación" y el "Recurso de Suplicación", pero como no es el

³⁵ Lanz Cárdenas. Op. Cit. Pág. 51

objetivo del presente trabajo el analizar estas cuestiones es por lo que solamente se anuncian, finalmente Mariluz Urquijo nos dice que:

"La soberbia de los altos funcionarios encontraba un correctivo en el pensar, que no obstante sus dorados galones o su negra gamacha llegaría el momento en que el indio más desarrapado de su distrito podría exigirle cuenta de sus excesos. El más encumbrado personaje sabía que terminado el tiempo de su función, perdería de golpe sus prerrogativas y oropes y quedaría expuesto a las querellas y denuncias de cualquier de sus exgobernados, no pudiendo hacer valer otra arma que la honestidad de su conducta."³⁶

En cuanto a los recursos que eran puestos a disposición de los particulares para defenderse por irregularidades en la actividad del manejo de los bienes, los más directos los encontramos en la Nueva España donde existían precarios medios de impugnación en contra de las imposiciones de cobro de impuestos procedentes de la corona española, los cuales eran interpuestos ante el Virrey quien era el encargado de resolverlos, estos cuasirecursos eran arbitrarios y en realidad no ofrecían una real garantía en favor de los particulares.

Por lo que toca al México independiente cabe decir que en realidad no se contó con un órgano especializado que tuviera como objeto de su regulación a la Administración Pública, ni que fuera el encargado del control de la Hacienda sino que éste fue asumido por diversos órganos de la propia administración. En cuanto al control interno de la actividad hacendaria los empleados al tomar posesión de su cargo deberían otorgar una fianza para acreditar el fiel y correcto desempeño de sus funciones; durante este periodo se crea el "Departamento de Cuenta y Razón", "La Tesorería General de la Federación" y la "Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público".

³⁶ Lanz Cárdenas. Op. Cit. Citado por Mariluz Urquijo. Pág. 293.

Durante el periodo en el que nuestro país se vio regido por un sistema centralista, todos los gobiernos de los Estados estuvieron sujetos a un mando absoluto y a un poder central desde donde se disponían las ordenes de toda la actividad administrativa de la nación, los jueces y tribunales de los Estados y en general todo tipo de administración de justicia estaba sujeta a una fuerza ordenadora dependiente de la capital de la República, haciendo especial mención que los conflictos en los que se viera involucrado el Estado por demanda de los particulares por irregularidades administrativas era resuelto por los tribunales judiciales, este sistema de absorción de los conflictos administrativos por autoridades judiciales imperó aún después de restaurada la República, era tanta la represión y falta de un verdadero estado de derecho que las resoluciones contra las que se llegasen a inconformar los particulares eran absorbidas por el entramado y excesivo burocratismo, máximo si la inconformidad era en algún Estado, tenía que traerse el asunto a la capital para el conocimiento de los tribunales, ocasionando deserción de los promoventes, volviendo imprácticas las impugnaciones.

Las sanciones que se les imponían a los funcionarios que no desempeñaran correctamente sus funciones se contenían en la "Ley Penal para los Empleados de Hacienda" de 1853, en la que se contemplan varias conductas como delictivas, tal es el caso de sustracción fraudulenta de bienes del erario, la prohibición de recibir dádivas y regalos, prohibición de destinar bienes del gobierno para fines particulares, etc. Así se continúa con la política de control de los funcionarios hacendarios, con delitos contemplados en el Código Penal de 1872 y en la Ley de Responsabilidades de 1896.

Realmente podemos considerar la existencia de verdaderos recursos que podían ejercer los particulares en contra de actos arbitrarios del gobierno hasta la Constitución de 1957, pues antes como ya se mencionó, las controversias que

se presentaban en materia administrativa eran resueltas por tribunales judiciales, en dicha Constitución de corte liberal se plasma en el artículo 97, fracción I, un principio básico que después fue retomado por el artículo 104, fracción I de la Constitución de 1917 que a la letra señalaba:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales..."

El texto transcrito demuestra que la materia administrativa fue considerada en el conocimiento de las controversias que resuelven los Tribunales Federales dentro de los que pueden quedar contemplados los Tribunales Administrativos, no limitando este tipo de controversias al conocimiento de Tribunales Judiciales y, evidentemente con esto queda abierta la posibilidad de la existencia y conocimiento de los asuntos por Tribunales Administrativos ya que la ley no especifica que los recursos administrativos necesariamente tengan que ser conocidos y resueltos por la autoridad jurisdiccional. Pero hasta este momento en realidad no hay todavía viabilidad de los recursos administrativos, aunque ya se empieza a despertar entre los particulares la inquietud por acudir ante las autoridades administrativas para que esas revisen la legalidad de sus actos y no acudir a la autoridad judicial para resolver el conflicto sabiendo de antemano que el proceso judicial es mucho más lento y lleno de formalidades y recovecos; lo que vino a constituir obviamente una laguna jurídica que pronto tenía que ser subsanada.

En 1924 se crea la "Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta" y el "Jurado de Penas Fiscales", cuya finalidad era atender las inconformidades de los particulares, aún cuando todavía no se crea un recurso específico ya empiezan a contemplarse como necesarios los órganos colegiados administrativos que

resuelvan las controversias entre los particulares y el Estado, de esta forma se va preparando el camino para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1929 emitiera criterios jurisprudenciales en el sentido de que las controversias que se presentaran en materia administrativa fueran resueltas por autoridad administrativa y no por autoridad judicial.

Así encontramos que el recurso de revocación se ha manejado de distintas formas dentro de los antecedentes del Código Fiscal de la Federación en México, habiendo pasado por los Códigos de 1938, 1967 y 1983, en el Código Fiscal de la Federación se regularon tres recursos administrativos en materia fiscal, que eran: Recurso de Revocación, Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución y la Nulidad de Notificaciones, pero tras una reforma, a partir del 1º de enero de 1996 sólo se contempla el recurso de revocación contenido en el artículo 116 del referido Código Fiscal, el cual será estudiado en el cuerpo del presente trabajo.

II.4. NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Para referirnos a la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, los autores han llegado a posturas diversas, por una parte los hay quienes consideran que los recursos administrativos son actos jurisdiccionales de naturaleza administrativa y por la otra los que consideran que se trata de actos meramente administrativos, pero también encontramos a los que establecen la diferencia entre acto y derecho adecuándolo a la naturaleza del recurso administrativo; a continuación expondré algunas de las principales posturas que manejan los autores para finalmente llegar a una conclusión personal.

Primero abordaremos la corriente que opina que los recursos administrativos son de naturaleza jurisdiccional, mismos que sustentan sus argumentos en las similitudes que se presentan en el procedimiento para la resolución de los recursos administrativos y el procedimiento jurisdiccional principalmente en la vía civil, refiriendo a continuación los puntos comunes.

a) POR LA CONTROVERSIA.- Desde el momento en que el particular acude ante la autoridad para promover un recurso administrativo, ya existe una controversia entre este particular y la autoridad, al igual que en las controversias civiles.

b) POR EL PROCEDIMIENTO.- Los recursos administrativos tienen un procedimiento de tramitación similar a la vía jurisdiccional, ya que se inicia con las pretensiones del particular contenidas en el recurso, continúa con la admisión

o desechamiento del mismo, posteriormente viene la etapa probatoria, y para finalizar se emite la resolución.

c) POR EL IMPULSO PROCESAL DE LAS PARTES.- Efectivamente las autoridades por sí mismas no pueden revocar sus propias resoluciones, y en el caso del procedimiento administrativo, la autoridad no puede actuar hasta en tanto no se promueva el recurso y, en los procedimientos jurisdiccionales se puede solicitar la aclaración de sentencia o bien impugnar a través del medio correspondiente, así el impulso de instancia de la parte agraviada en ambos casos viene a reforzar la similitud entre los dos procedimientos, ya que en ninguno de los casos la autoridad actúa por mutuo propio.

Los teóricos que sostienen que los recursos administrativos son de naturaleza meramente administrativa, para desvirtuar los argumentos formulados por los defensores de la primera de las teorías contestan, respecto al referido inciso a) que no existe controversia alguna en materia administrativa ya que las pretensiones no necesariamente son contradictorias y, en cambio en el procedimiento jurisdiccional si hay contradicción en las pretensiones, b) porque coincidan dos procesos en alguna de sus fases no implica que necesariamente tengan que ser de igual naturaleza, y c) el hecho de que sean resoluciones de carácter irrevocable no significa que pierdan su naturaleza administrativa. Finalmente argumentan que toda vez que cada uno de los procedimientos son independientes entre sí, no está supeditado uno al otro, además que en materia administrativa en algunos recursos como la revocación se presenta la optatividad lo que no implica necesariamente que deba agotarse el procedimiento administrativo para que después el judicial tenga vida.

Por los argumentos expresados por estos últimos autores entre los que destacan los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas se llega a la conclusión casi unánime de los doctrinarios, que efectivamente el recurso administrativo es un

acto administrativo, y no un acto jurisdiccional de naturaleza administrativa como muchos autores han pretendido hacerlo creer.

En cuanto a quienes establecen la diferencia entre acto y derecho tenemos que los defensores del primer concepto afirman que el recurso administrativo es un acto y no un derecho, ya que si consideramos la clásica distinción entre derecho subjetivo y objetivo encontramos que este último es la norma en sí, y el derecho subjetivo es la facultad derivada de esta norma para realizar determinado acto al amparo y bajo la tutela del derecho objetivo, en este sentido, si la ley otorga al particular la posibilidad de inconformarse en contra de una resolución administrativa entonces está haciendo uso de ese derecho subjetivo, es decir, esta accionando, plasmando su voluntad en un acto que se materializa en el recurso administrativo, haciendo uso del derecho que le confiere objetivamente la ley; es por eso que el recurso administrativo debe ser considerado un acto y no un derecho. "El recurso administrativo no es un derecho, como a veces se ha dicho,"³⁷ esta idea se corrobora con el siguiente comentario:

"Es indudable que existe un derecho subjetivo del particular de solicitar la anulación o reforma de un acto administrativo... se refiere al <<derecho a la acción, que en modo alguno supone el reconocimiento de un derecho material a favor del actor, y la aceptación de su derecho al juicio o proceso>>. Pero el recurso es un acto, una declaración de voluntad."³⁸

Con esto queda claro que el recurso administrativo no puede ser considerado un derecho objetivo, sino un acto o derecho subjetivo por medio del cual se ejercita el derecho objetivo o la norma contenida en la ley.

³⁷ Royo-villanueva. "Elementos de Derecho Administrativo", 24ª edición. Valladolid España, 1955, Tomo II, Pág. 888.

³⁸ González Pérez Jesús. "Los Recursos Administrativos y Económico Administrativos". Editorial Civitas, S.A. 3ª ed. Madrid España, 1975, Pág. 110.

Después de conocer las opiniones anteriores, resultan convincentes los argumentos esgrimidos por los defensores de la naturaleza jurídica del acto administrativo en cuanto a que se trata de un acto y no de un derecho; Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del acto administrativo, consideramos que se trata de actos administrativos de naturaleza judicial, refiriéndonos en especial a los argumentos de los autores que consideran que el acto administrativo es de naturaleza administrativa en cuanto a que no existe una controversia en el acto administrativo de la autoridad, creemos que sí existe tal controversia, pues el propio acto de la autoridad es una pretensión contraria a la del particular, quien con la interposición del recurso administrativo expresa manifestaciones que van encaminadas a solicitarle a la autoridad que modifique su resolución, por lo tanto hay un choque, una yuxtaposición, pues la autoridad ya centró su pretensión en una resolución y el particular a su vez manifiesta su pretensión contraria, opuesta a la de la autoridad, mediante la interposición del recurso administrativo, haciendo manifiesta su inconformidad; A partir de este momento se desarrolla toda una secuela procedimental compuesta por los elementos necesarios para que se emita una solución al problema planteado siguiendo las bases del proceso judicial, por lo que sí existe una controversia entre la autoridad a través de su acto de autoridad y el particular con las manifestaciones vertidas en el recurso administrativo interpuesto.

Si nos detenemos hasta este momento, encontramos que el proceso que se aplica para la tramitación del recurso administrativo con el que se impugna un acto administrativo es materialmente un proceso judicial, aún cuando formalmente puede ser considerado administrativo, sólo por el hecho de ser una autoridad administrativa quien lo resuelve se considera que es administrativo y peor aún en el caso del recurso de revocación es la misma autoridad que emitió el acto la que se encarga de resolverlo; siendo finalmente la postura personal que el recurso administrativo es un acto de naturaleza judicial.

II.5. CLASIFICACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Hablar de la clasificación de los recursos administrativos es hacer referencia a las consideraciones personales que cada uno de los diversos autores que los aborda desee plasmarles, dependiendo del autor será la clasificación, así en este caso haremos referencia a los autores más conocidos en nuestro derecho, y al respecto el maestro Agustín Gordillo; nos dice que los recursos administrativos deben clasificarse en: a) Recursos en sentido estricto, que son exclusivos para impugnar los actos administrativos, ya que con la reclamación como con la denuncia se pueden atacar actos, hechos u omisiones administrativas. b) Reclamaciones, con éstos se pueden defender los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares, y finalmente se contempla c) Denuncia.

Dada la importancia doctrinaria que representan los autores que a continuación se citan, se estudiarán sus criterios de clasificación; así el maestro Margain Manautou clasifica a dichos recursos de la siguiente forma:

a) En atención a la autoridad ante quien se interponen, de donde se destacan aquellos recursos que se interponen ante la propia autoridad que los emitió, los que se promueven ante el superior jerárquico de la autoridad emisora y los que se promueven ante una autoridad distinta de las dos anteriores con características especiales.

b) En atención a quien lo interpone, en este caso se refiere a la legitimación idónea para poder actuar ante la autoridad, es decir que se tenga un

interés legítimo directo o indirecto, siendo directo el interés de aquella persona que es la titular sobre la que recae la resolución recurrida y es indirecto el interés cuando cualquier otra persona puede resultar afectada por el acto administrativo.

c) En atención al objeto que se persigue, aquí se contemplan los recursos de reconsideración, revocación y de revisión, desde los cuales se pueden atacar tanto el fondo como la forma de los actos que nos causan perjuicio.

d) En atención a la materia, algunos autores nos dicen que es factible que los recursos de una naturaleza administrativa puedan ser impugnados ante autoridades judiciales, ante lo cual el maestro Margain Manautou expresa su desacuerdo y manifiesta que primeramente es necesario agotar todos los recursos en la vía administrativa para después si es necesario y procedente recurrir a alguna otra vía, es decir, debemos agotar el principio de definitividad.

e) En atención al ordenamiento que los establece, las únicas fuentes de los recursos administrativos son la Ley como un acto eminentemente legislativo y los reglamentos autónomos, cuya finalidad es ampliar y desarrollar algún concepto que se encuentra obscuro o poco entendible, aunque la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estableció la posibilidad de que un reglamento de ejecución contemplara la creación de recursos administrativos, los cuales pueden prevalecer incluso sobre el propio Código Fiscal de la Federación, cuestión que fue desvirtuada por la autoridad judicial a través del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito³⁹, al señalar que los recursos administrativos deben estar contemplados únicamente en leyes y no en reglamentos de ejecución y en caso de que algún reglamento lo estableciera,

³⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Epoca, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, Pág. 459.

deberá considerarse como optativo para el particular interponerlo o bien acudir en la vía judicial correspondiente, en razón de que un reglamento no puede por razón de jerarquía establecer más requisitos que los que señale la ley como lo puede ser el Código Fiscal de la Federación.

f) En atención a su naturaleza, en éste rubro encontramos a los recursos que son de carácter optativo y obligatorio.

González Pérez dice que se pueden clasificar los recursos administrativos desde diversos puntos de vista, ya sea desde la función del órgano que debe resolver el recurso, desde los actos objeto de la impugnación y desde los motivos del recurso, habiendo un cuarto criterio que es desde el punto de vista del régimen de los recursos, respecto del cual se pueden clasificar los recursos administrativos en tres categorías a decir son:

a) Los Recursos Ordinarios; cuya característica es que son contemplados por la ley y pueden interponerse en contra de cualquier violación a la esfera jurídica de los particulares, pero siempre en el ámbito de su competencia.

b) Los Recursos Especiales; estos únicamente pueden ejercitarse en los casos concretos que la ley los contempla y permite su uso, y

c) Los Recursos Extraordinarios; también conocidos como excepcionales y son los que la ley conoce en casos "especialísimos" en los cuales no se puede interponer ni los recursos ordinarios ni los recursos especiales.

Nava Negrete resume de una manera clara y sencilla la parte esencial de la clasificación de los recursos administrativos:

"... podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: los que reconoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior o la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. ¿Cómo denominar a unos y a otros? Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende ésta separación a la actitud de reconsiderar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a rever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo."⁴⁰

El mismo autor antes citado nos dice que al propio recurso de reconsideración algunos otros lo llaman recurso de reposición, de oposición, de revocación y reclamación, y al de revisión se le conoce como recurso jerárquico y recurso de revisión jerárquica.

Finalmente, señalamos que los diversos criterios de clasificación obedecen a factores distintos, así mientras unos centran su atención en el tipo de autoridad que resuelve el recurso, esto es si la misma autoridad que emitió el acto es la que resuelve el recurso, otros lo hacen tomando en cuenta si la autoridad que resuelve es distinta de la que lo emitió, en especial el superior de ésta, en otros autores el criterio de clasificación obedece al tipo o clase de actos que se pretende impugnar.

⁴⁰ Nava Negrete, Alfonso, Op. Cit. Pág. 103.

II.6.- CARACTERISTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Dado que los elementos constituyen la parte medular de todo, ya que son requisitos *sine qua nom* para que pueda existir algo, es decir forman parte de su esencia, a continuación expondremos el pensamiento de dos maestros, mismos que serán reforzados por algunos otros conceptos, así el maestro Emilio Margain Manautou distingue dos tipos de elementos. Elementos esenciales y elementos secundarios, donde los elementos esenciales son aquellos que necesariamente tienen que existir para que tenga vida el recurso administrativo, de lo contrario se activa la inexistencia del recurso no surtiendo efecto alguno; por otra parte los elementos secundarios son aquellos que aún cuando no se satisfagan puede tener vida jurídica el recurso administrativo y surtir los efectos y finalidades para los cuales fue interpuesto.

Los Elementos Esenciales son:

a) Que la ley prevea la existencia del recurso administrativo, al respecto cabe recordar que para la existencia de un recurso administrativo es necesario que éste se encuentre establecido en un acto legislativo, es decir en una ley o bien mediante el uso de una de las facultades concedidas al Ejecutivo en un reglamento de carácter autónomo, aún cuando en la actualidad ya se permite el establecimiento de algunos recursos administrativos a través de reglamentos de ejecución: "Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha aceptado que los recursos administrativos existentes en reglamentos de ejecución priven sobre el Código Fiscal de la Federación, al establecer, en tratándose del recurso administrativo de revocación en el artículo 26 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, . . ."⁴¹

⁴¹ Margain Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Editorial

Como vemos el ejemplo anterior, excepcionalmente se está planteando la posibilidad en algunas materia y ante algunas autoridades, que se establezcan recursos administrativos que no se encuentren contemplados en la Ley ni en los reglamentos autónomos, lo cual es confuso y sólo genera incertidumbre para los particulares, pues con ello se fomenta indiscriminadamente la creación de recursos administrativos, cuestión contraria a la idea de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de unificar los recursos administrativos hasta reducirlos a una cuantos pero generales, con las mismas reglas procedimentales.

b) Que exista una resolución administrativa susceptible de ser impugnada. Por el sólo hecho de que exista una resolución administrativa no significa que pueda ser susceptible de impugnarse, ya que es necesario reunir los requisitos siguientes:

Resolución Definitiva. Es cuando la resolución ha sido emitida por la autoridad y no es susceptible de ser modificada por la misma, pues habrá que recordar que la propia autoridad no puede de oficio modificar sus propias resoluciones, sino que debe haber un impulso procesal de la parte que haya recibido un agravio con dicha resolución, hay que tener cuidado y no confundir o entender a esta resolución definitiva como cosa juzgada, ya que de ser así no puede ser impugnada por ningún medio de defensa ya sea por que se han agotado los mismos o bien por que por el transcurso del tiempo ha expirado el término para su interposición, adquiriendo la característica de que no puede ser modificado, en cambio la resolución definitiva es aquella en la cual si la ley lo prevé puede ser modificada mediante la interposición de algún recurso o juicio, una resolución definitiva puede convertirse en cosa juzgada o adquirir el estatus de definitividad.

Resolución Personal y Concreta. No deben impugnarse resoluciones generales, abstractas e impersonales, es decir deben estar individualizados y que afecten sólo a una persona o a un grupo de estos que tengan un fin común.

Resolución que Cause Agravio. Que la resolución cause un perjuicio o lesione la esfera jurídica del particular, y que éste sea efectivamente el afectado.

Resolución por Escrito. Todo acto de autoridad de cualquier tipo, necesariamente tiene que constar por escrito para dar seguridad jurídica tanto a la propia autoridad como al particular, excepción hecha para el caso de la negativa ficta, ya que como sabemos ésta se caracteriza precisamente por la falta de una respuesta de la autoridad ante una consulta hecha por el particular sobre un caso real y concreto, aquí efectivamente en sentido material no se tiene un acto por escrito, sin embargo por tratarse de una ficción jurídica se presume que la autoridad nos está negando la petición o contestando en sentido negativo la consulta que le hicimos, constituyendo así un acto administrativo tácito que podemos impugnar.

Resolución Nueva. Significa que la resolución impugnada no haya sido ya con anterioridad atacada con algún medio de defensa, que le haya dado el carácter de definitividad, siendo improcedente la interposición de alguna otra defensa, y tampoco que se encuentre en trámite o proceso algún medio de defensa, sin haberse dictado sentencia, ya que el nuevo recurso se desecharía por encontrarse subjúdice.

Elementos Secundarios son:

a) Término para hacer valer el Recurso, b) Autoridad ante quien debe interponerse el recurso, c) periodo de admisión de pruebas, d) plazo para la

resolución del recurso, e) términos y f) posibilidad para poder impugnar la resolución recaída al recurso administrativo interpuesto.

Los elementos secundarios enunciados por el maestro Emilio Margain Manautuo sólo se mencionan puesto que por tratarse de características propias de cada recurso en cuanto a su forma y requisitos procedimentales responden a particularidades de cada uno de ellos.

Así más adelante se expondrán las partes procedimentales tanto del recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación como del recurso de revisión consignado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que son los recursos administrativos que se estudian en el presente trabajo.

Por otra parte abordaremos otros elementos que no se encuentran contemplados en ésta clasificación pero que revisten vital importancia, de entre ellos destacan particularmente los mencionados por Héctor Jorge Escola quien no distingue a los elementos entre primarios o secundarios ni entre niveles de importancia, sólo los enumera y dice que los elementos de los recursos administrativos son los siguientes:

Los recursos administrativos constituyen un medio de control. Es decir se trata de actos administrativos que atacan a otros actos administrativos, con lo cual se pretende mantener a la autoridad dentro de los límites de su esfera de competencia, sin sobrepasar las facultades que les fueron otorgadas, ejerciendo precisamente un control sobre la administración pública y sus actos.

Los recursos administrativos constituyen una actividad de control administrativo. La propia administración pública con independencia de los otros

órganos de poder resuelve sobre sus propias determinaciones, ya sea por la propia autoridad que decidió o por otra jerárquicamente superior y con la finalidad de evitar invasión de competencias únicamente se conoce y resuelve sobre actos estrictamente de carácter administrativo.

Los recursos administrativos constituyen una actividad de control represivo. También llamado correctivo, es un control "a posteriori", ya que en términos generales busca una modificación de los actos impugnados que ya existen pero que por alguna situación tienen que ser modificados ocasionando alguna de las cuatro formas de extinción de los actos administrativos, es decir son la inexistencia, nulidad, revocación y caducidad.

Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa. "...al instar los recursos administrativos, los particulares, defendiendo sus derechos subjetivos, concurren a mantener la regularidad administrativa y el predominio del principio de legalidad..."⁴²

Otros autores señalan como elementos de los recursos administrativos un formalismo moderado, celeridad en el proceso, sencillez, etc. De lo cual se desprende que casi la mayoría de los autores maneja el mismo tipo de elementos puesto que éstos se derivan en gran parte de los conceptos que con anterioridad ya se esbozaron en el cuerpo del presente trabajo.

La clasificación que maneja el maestro Emilio Margain Manautou en cuanto a los elementos del recurso administrativo, bajo un criterio personal considero que es la clasificación más completa, clara y sencilla, además de que toma en consideración el punto relativo al agravio causado al particular por la

41 Escola, Héctor J. "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos". Editorial Depalma, Argentina 1967, Pág. 216.

resolución, encuadrándolo como elemento esencial, situación que otras clasificaciones lo contemplan como elemento secundario.

Cuando existen defectos en los elementos de los actos administrativos, estos generan consecuencias posteriores a la vida del acto, esto es que el acto ya existe pero que tiene alguna irregularidad, en estos casos se puede presentar alguna de las consecuencias siguientes: cuando en sus elementos se declara la inexistencia del acto, no produce efecto jurídico alguno, cuando la resolución se dicta en contravención a la ley se declarará la nulidad del acto, la revocación se declarará cuando una resolución plenamente válida, por razones de conveniencia, oportunidad o ilegalidad es privada de sus efectos jurídicos por otro acto, y finalmente tenemos a la caducidad que es la extinción de los efectos de un acto administrativo por el no ejercicio del derecho que otorga el mismo, dentro del término que establece la ley.

II.7.- EFECTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Para todo tipo de recursos administrativos, llámense revocación, revisión u otros y en las diversas clasificaciones elaboradas por los autores, siempre van a existir cuatro efectos o consecuencias generados por los recursos administrativos interpuestos, a decir se trata de los siguientes:

Revocar, modificar, anular, o confirmar el acto que se ataca, al respecto el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación nos enumera cinco efectos que presentan las resoluciones que ponen fin al recurso administrativo de revocación.

"Artículo 133. La resolución que ponga fin al juicio podrá:

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

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución

se encuentre firme, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este código."

De lo anterior se desprende que en el Código Fiscal de la Federación se contempla la existencia de otro efecto consistente precisamente en la reposición del procedimiento cuando concurren algunas de las circunstancias que la propia ley contempla, en la que incluso fija un término a la autoridad para poder hacer efectiva dicha reposición, el cual no debe exceder de cuatro meses, siendo éste uno de los aspectos relevantes e innovadores que se integraron al recurso de revocación, situación que anteriormente no se contemplaba.

De igual forma el recurso de revisión contemplado en el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo genera los siguientes efectos:

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

- I. Desecharlo por improcedencia, o sobreseerlo;*
- II. Confirmar el acto impugnado;*
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y*
- IV. Modificar y ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."*

Como se observa de las transcripciones de los artículos referidos anteriormente, tienen cuatro consecuencias comunes ambos recursos en las diversas leyes que los regulan, difiriendo en la relativa a la reposición del acto administrativo, donde el recurso de revocación si la contempla en la fracción III del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación y, la revisión la omite

conteniendo sólo cuatro supuestos en el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Además de los efectos mencionados que van a producir las consecuencias de las resoluciones que ponen fin a los recursos, también dichas resoluciones deben cumplir con ciertos lineamientos que otorgan seguridad jurídica tanto al recurrente como a la autoridad recurrida, negando con esto que la autoridad pueda actuar como juez y parte haciendo uso de la suplencia del recurso, estas ventajas de seguridad procesal se encuentran contenidas en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, dentro de las cuales encontramos:

- a) La resolución debe de estar fundada en derecho.

- b) Deberán analizarse todos los agravios que fueron referidos por el ocurrente, en este sentido cabe agregar que con uno sólo de los agravios vertidos que sea válido bastará para que se omita el estudio de los siguientes agravios y se declare la invalidez de la resolución impugnada.

- c) No es posible que se modifiquen en forma alguna aquellas partes de la resolución que no hayan sido impugnadas en el recurso, es decir que la autoridad de oficio no puede ir más allá de lo que específicamente se le indica en el recurso, salvo en los casos donde se "advierta" por parte de la autoridad una notoria ilegalidad del acto, entonces aún cuando el recurrente no lo especifique, la autoridad deberá entrar al estudio de la ilegalidad, también cabe la posibilidad de invocar hechos notorios, pero lo que sí podrá corregir son errores en las citas de preceptos mal referidos por el promovente.

- d) Se deberá expresar claramente las modificaciones y los motivos en los cuales se basó la autoridad para considerar ilegal la resolución que se impugnó

en caso de ser así, indicando el efecto producido por el recurso, debe indicar alguno de los cinco efectos que anteriormente se mencionaron ya sea que se revoque, anule, modifique, confirme u ordene la reposición del procedimiento que generó el acto y se indique si los efectos serán en forma total o parcial.

A manera de comentario final de este apartado y tomando en consideración una reflexión muy interesante que se hace el autor uruguayo Aparicio Méndez quien dice lo siguiente: "Obsérvese que se habla de recurso de revocación cuando en realidad éste es el efecto de la interposición del recurso propiamente dicho, de modo que se confunde el instrumento jurídico en movimiento con el acto que le permite obtener."⁴³

En efecto, uno de los grandes errores que día con día comenten nuestros legisladores es el de no conceptualizar ni aclarar los términos que están utilizando, esto por falta de una adecuada técnica jurídica y tienden a incluir en la definición el término definido.

⁴³ Méndez, Aparicio. "Lo Contencioso de Anulación en el Derecho Uruguayo". 1982, Montevideo, Uruguay. Pág. 33.

CAPITULO III.- EL RECURSO DE REVISIÓN EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN ALGUNAS LEYES FISCALES.

En el presente capítulo analizaremos la forma en la que regula la ley Federal de Procedimiento Administrativo a su único recurso, el recurso de revisión, así como el recurso administrativo en otras leyes fiscales, para lo cual iniciaremos con la exposición de motivos de la ley en comento, y las reformas que ha sufrido durante su vigencia.

III.1.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La presente ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994 y tras una larga "vacatio legis" de casi un año finalmente entró en vigor el 1º de junio de 1995, los argumentos expuestos por los legisladores en esos momentos son los contenidos en la exposición de motivos que a continuación se transcriben.

"CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

MÉXICO, D.F., A 28 DE JUNIO DE 1994

INICIATIVA DE DIPUTADOS

<<Presidente de la Cámara de Diputados de honorable Congreso de la Unión. - Presente.

En abril de 1992, la Comisión de Justicia de esta Cámara de Diputados, por conducto de la subcomisión de Justicia Administrativa, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por representantes de los tres poderes de la Unión, con el propósito de preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El documento inicial, producto del trabajo de dicho grupo plural, fue sometido a una amplia y profunda revisión por parte de las direcciones jurídicas de las dependencias del propio Ejecutivo Federal y de la dirección general de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, así como en diferentes foros profesionales y académico, que ha culminado con esta iniciativa que someto a la consideración de esta soberanía.

El largo trecho desde que se formó dicho grupo plural hasta esta fecha, en que se presenta la iniciativa de ley, produjo durante dicho lapso más de siete versiones que se fueron depurando y ajustando sucesivamente en función de las observaciones y modificaciones propuestas por los propios integrantes del grupo plural, direcciones jurídicas de las dependencias del Ejecutivo Federal y miembros distinguidos del foro mexicano. A todos los que intervinieron en la formulación de esta iniciativa y en su enriquecimiento, nuestro más sincero agradecimiento y reconocimiento a su magnífica labor.

Todo Estado democrático que se precie de serlo, tiene la obligación ineludible de dar certeza y seguridad jurídica a sus relaciones con los particulares.

Las administraciones pasadas, incluyendo la actual, han realizado reformas administrativas como parte del proyecto nacional, para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas administrativas, simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la administración pública federal presentan los particulares, a través de adecuaciones en el ámbito interno de la administración, al igual que mediante reformas a diversas leyes administrativas. Sin embargo, consideramos que cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente, sistemática de administración pública federal.

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados; el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar ante la administración; ineficiencias; en muchos casos duplicidad de funciones; inseguridad e indefensión jurídica que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, par contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa.

Ciertamente que se ha avanzado, fundamentalmente a partir de la década de los 60, en cuanto a una reforma administrativa integral, pero tal avance ha sido, básicamente, en el ámbito interno de la administración, conforme a los principios de la ciencia de la administración, mas no en el establecimiento de principios legales que rijan toda la actuación de la administración pública. Es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, afectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo.

Salvo la fiscal, hoy en día existe una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica. Es también innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la administración pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales. No obstante ello, también es cierto que es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa.

Hablar de justicia administrativa es concretar, en su especie, una rama de la justicia en general. No puede significar más que una clase de justicia que queda individualizada o concretada por su relación con la actividad pública.

La presente administración ha continuado y profundizado la reforma administrativa, que se ha concretado en una reestructuración de la propia administración pública; ha intensificado en múltiples áreas de la actividad de la administración un proceso de desregulación en su actuación. Empero, dicha reforma quedaría inacabada, por muchos esfuerzos que se hagan si no va acompañada de un ordenamiento legal que venga a llenar el vacío que impera hoy en día en nuestro sistema jurídico, mediante una Ley Federal de Procedimiento Administrativo que cumpla con los objetivos y metas antes señalados.

FUNDAMENTO, PRINCIPIOS Y CRITERIOS QUE ORIENTAN LA PRESENTE INICIATIVA

a) Fundamento constitucional

Dentro del régimen de derecho en que vivimos y conforme a la estructura jerárquica de las normas jurídicas, la primera cuestión que se planteó para la formulación de la iniciativa, es si el Poder Legislativo tiene facultades para aprobar una Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Conforme al artículo 73, fracción XXX de nuestra ley suprema, dentro de las facultades implícitas que tiene el Poder Legislativo, se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad.

b) Denominación de la ley y su ámbito de aplicación

El título de ley fue denominado "Ley Federal de Procedimiento Administrativo" y no "Código Federal Administrativo", porque esta última denominación es más amplia que la primera, y si bien contiene la iniciativa principios rectores de la actuación de la administración pública, no menos lo que no incluye y comprende toda la parte sustantiva que una ley tendría que regular para merecer tal denominación. Por ello, se optó por la denominación propuesta, sin que ello obste para que en el Título Segundo de la iniciativa, principalmente, se desarrollen principios rectores del acto administrativo que constituye la forma en que se expresa la voluntad de la administración pública en el ejercicio de su función administrativa. Se hace especial énfasis al procedimiento administrativo que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la administración pública, para cuya realización de dichos fines las leyes les atribuyen competencia. A la luz de la teoría general del proceso, de la cual no está ajena el procedimiento administrativo, como especie de otros procedimientos, (Legislativo y Judicial), constituye el camino, condicionado jurídicamente, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación del plano inferior. Caminos de producción jurídica los hay tantos como formas perceptivas que sirven como reglas de producción de otras manifestaciones jurídicas. El motivo político - legislativo que en todo caso justifica la elaboración de un derecho procesal administrativo es el empeño de proporcionar a los hombres que obtienen su derecho en cada caso particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de juricidad, o lo que es lo mismo, la aplicación del derecho administrativo, material o sustantivo. La necesidad de observar ciertas formas se considera con razón una garantía al debido proceso legal, esto es, que el contenido se adapte a la forma. Un procedimiento administrativo es una manera adecuada y eficaz de instrumentar, en el ámbito administrativo, el debido proceso legal consagrado en el artículo 14 constitucional.

En el párrafo anterior se dijo que esta iniciativa de ley no sólo se concreta a establecer el procedimiento administrativo para la producción del acto administrativo final, sino también, debe contener principios rectores de la actuación administrativa. La falta de una ley uniforme en materia administrativa y la carencia, como se indicó con antelación, de una unidad integral de las diversas

leyes administrativas, ha dado lugar a que el Poder Judicial integre principios jurisprudenciales para suplir las deficiencias de algunos de nuestros ordenamientos legales administrativos, a fin de procurar la realización y vigencia de los principios de legalidad y del debido proceso legal.

En el Título Primero, se señala que la ley es aplicable a toda la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, a las empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas, al igual que a las materias: fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica. No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas. A las empresas de Participación Estatal, también se les excluye, en virtud de que en razón de sus actividades quedan encuadradas más en el ámbito de las relaciones jurídico - privadas, de carácter civil o mercantil, y no propiamente dichas en actividades de función administrativa, sin perjuicio naturalmente de que en los términos de la ley que las regula continúen sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada conforme al principio de autonomía de gestión.

c) Principios de competencia

En el Título Segundo de la iniciativa se establece la normatividad relativa a los principios de competencia, que parte, dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en ley y es irrenunciable.

d) Principio de imparcialidad

El Capítulo III, del Título Tercero establece y regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, similares a las que son aplicables al Poder Judicial, todo ello con el propósito evidente de que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial sin influencias afectivas o de intereses personales que vengán a trastocar la aplicación de la ley.

e) Principio in dubio pro actione

A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio en favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidas para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

f) Principio de oficiosidad

En el Título Tercero, Capítulo I, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la administración pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento.

g) Principio del silencio administrativo

Comprende el conjunto de normas que definen y esclarecen los efectos del silencio administrativo, cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular. En el artículo 18, correspondiente al Título Tercero de la iniciativa, se fija el criterio de que la resolución se entenderá emitida en forma negativa ficta, excepto en aquellos casos en que la ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de resolución positiva ficta.

h) Principio de exigencia de legitimación

Las normas de la ley concretan quienes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la administración pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representante, sea de manera fácil, accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular y legitimar el acceso de sujetos a la administración pública cuando sólo tienen interés indirecto o reflejo.

i) Principio de acceso al expediente administrativo

Bajo tal principio se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las secretarías de Estado, departamentos administrativos y organismos descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados.

j) Principio de gratuidad del procedimiento administrativo

Bajo tal postulado se establece el principio de gratuidad en sí mismo del procedimiento sin costo alguno para los interesados, salvo el acto final administrativo que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se causen derechos conforme a la Ley Federal de Derechos.

K) Principio de fijación de términos y notificaciones

Derivados de los principios de celeridad y de economía procesal, establecidos en la iniciativa, los términos se han fijado en plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas. Igualmente, todo el Título Tercero relativo al procedimiento administrativo, regula en detalle los requisitos generales del procedimiento administrativo, los términos y plazos, información y documentación, comunicaciones y notificaciones, visitas de verificación e inspección, la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento, el cual no requiere de mayor explicación, pues se trata de normas procedimentales muy arraigadas en la doctrina y conforme a los criterios jurisprudenciales que han sido dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal, de manera que con tal procedimiento se logra la certeza, celeridad y seguridad jurídicas en favor de los administrados.

L) Requisitos del acto administrativo y su invalidez

En el Capítulo I del Título Segundo de la iniciativa, se exige que el acto administrativo debe satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. La ausencia o irregularidad de alguno de tales elementos de existencia del acto administrativo trae aparejada su invalidez. De manera casuística se clasifican las ineficacias del acto administrativo en inexistencia, nulidad y anulabilidad, de acuerdo a la mayor o

menor gravedad del vicio, buscando siempre salvaguardar plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados.

Los actos administrativos se clasifican, en generales e individuales, según sus destinatarios sean sujetos indeterminados o individualizados, respectivamente.

Sobre este punto, es importante señalar que es necesario reconocer la existencia de actos administrativos generales y fijar los principios y requisitos para su expedición y validez, ya que en las últimas dos o tres décadas se ha observado que los órganos que integran la administración pública federal, centralizada y descentralizada, en forma creciente han dictado reglas, resoluciones, órdenes y, en general, disposiciones de carácter global dirigidas a un número indeterminado de personas, como instrumentos para lograr una mejor aplicación de la ley que corresponde a su ámbito de competencia. Así, encontramos un sinnúmero de resoluciones de carácter general dictadas por diversas autoridades administrativas en distintas materias, tales como la fiscal, bursátil, en relación con el régimen de concesiones para la explotación de bienes del dominio público o para la prestación de servicios públicos; en materia monetaria y bancaria; cambiaria, de seguros y fianzas; asentamientos humanos y reordenación urbanística; inversión extranjera y en muchas otras materias que prácticamente abarcan todas las actividades que bajo la función administrativa lleva a cabo la administración pública. Esas regulaciones generales constituyen verdaderas fuentes del derecho administrativo que llegan a ser, en muchas ocasiones, más ricas y extensas que la propia ley que les sirve de fundamento para actuar.

Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país; por el contrario, es común para la mayor parte de los países del mundo y desde luego ha planteado el problema de si tales reglas o disposiciones generales emitidas por los órganos secundarios de la administración pública son o no constitucionales, ya que, en algunos casos, pudieran invadir la esfera de competencia de la función legislativa y rebasar con mucho el contenido y alcance de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, o bien, arrogarse facultades reglamentarias que son de la exclusiva competencia del titular del Poder Ejecutivo Federal.

A la luz de la estructura que integra todo el sistema institucional del derecho mexicano, ciertamente es necesario ubicar tal categoría de actos y determinar, fijando sus requisitos, cuando es válido emitirlos, sin invadir la esfera de competencia legislativa y reglamentaria de los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente.

Hoy en día, en efecto, no hay posibilidad alguna de gobernar una sociedad como la actual, cuyas interrelaciones son cada vez más complejas y sutiles, sin una administración que asegure el supuesto de sus mantenimientos básicos comunes y que disponga para ello de una extensa gama

de facultades, dentro de los límites constitucionales. Es evidente que los reglamentos y los actos administrativos generales son figuras diferentes e irreductibles. Los primeros se integran en el ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos generales no tienen el carácter integrador o complementario de la ley, pues sólo son la fase ejecutiva o de aplicación, bien sea de actos reglados o discrecionales; en segundo lugar, el reglamento tiene un poder creador normativo, dentro de los lineamientos de la ley que le sirve de sustento, en tanto que los actos administrativos generales tienen un poder aplicativo de esas normas.

En consecuencia, siempre deberán ser los reglamentos los que desarrollan una ley, los que tengan por objeto la integración de normas complementarias y secundarias del ordenamiento legal correspondiente, sin rebasar su contenido y alcance. Sin embargo, cabe la posibilidad de establecer en principio que si es factible, conforme al derecho mexicano, que los órganos secundarios de la administración pública puedan expedir actos administrativos generales con destinatarios indeterminados o indeterminables, como instrumentos para aplicar la ley que les sirve de fundamento, situaciones que se presentan, comúnmente, en la mayor parte de las leyes administrativas, sin que sea preciso que exista un reglamento.

El órgano al que la ley atribuye esa competencia puede expedir actos administrativos de esa naturaleza, como serían los casos; de una convocatoria, concurso o licitación pública; declaratoria de veda en materia de caza y pesca, declaratorias relativas a la prohibición o restricción para la perforación de pozos artesanales para extracción de agua; declaratorias generales en cuanto a la ordenación o reordenación urbanística de uso y destino de suelo; el régimen de normalización etcétera. Tales actos administrativos generales, no pueden confundirse con los reglamentos propiamente dichos, puesto que se trata de aplicaciones de la propia ley mediante actos administrativos, aunque no necesariamente individuales, en razón de que el objeto mismo del acto, por razón de sus efectos, exige que el destinatario sea indeterminado. Conforme a lo anterior, se advierte claramente que los actos administrativos no innovan un régimen normativo complementario e integrador de la ley, sino que constituyen una auténtica aplicación de la misma.

m) Los recursos administrativos

El Título Cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Se admite que contra los actos administrativos de carácter general pueda interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente

en aquellos casos en que tales actos sean autoaplicativos. Dicho capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de usted, señor Presidente, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados, la siguiente:

INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

...

TÍTULO SEXTO

Del recurso de revisión CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

Artículo 84. La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite de hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

Artículo 85. El plazo para interponer el recurso de revisión será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Artículo 86. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, cuyo escrito deberá expresar:

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

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

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

IV. Los agravios que se le causan;

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

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Artículo 87. Por la sola interposición del recurso se suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo aquellos casos que se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Para que surta efectos la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberá solicitarse en el mismo escrito de interposición del recurso y que tal suspensión no ocasione daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada tal suspensión.

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

I. Se presente fuera de plazo;

II. No se haya acompañado la documentación que acredite la responsabilidad del recurrente, y

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

Artículo 89. Se desechará por improcedente el recurso:

I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;

II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;

III. Contra actos consumados de un modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente, y

V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Artículo 90. Será sobreseído el recurso cuando:

I. El promovente se desista expresamente del recurso;

II. Al agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta su persona;

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

IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

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

VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Artículo 91. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

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

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

Artículo 92. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

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

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

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

Artículo 93. No se podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si las modificaciones es parcial, se precisará ésta.

Artículo 94. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Artículo 95. La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 96. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que en un plazo no inferior a cinco días ni superior a 10, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.⁴⁴

Visto lo anterior, sólo se transcribe la parte relativa al recurso de revisión de la ley en comento que en este trabajo nos interesa sobremanera, además, podemos comentar que las aspiraciones del legislador pretenden ser positivas plasmando en esta exposición de motivos las justificaciones que ellos consideran necesarias para lograr el consenso de los legisladores y poder obtener la aprobación de la ley, destacando que el objetivo final de la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la unificación de las diversas legislaciones administrativas dispersas, así como de los recursos que son susceptibles de interponerse, reduciéndolo únicamente al recurso de revisión,

⁴⁴ Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 29 de junio de 1994, ley publicada el 4 de agosto de 1994.

también refiere el acto administrativo aunque de manera muy superficial y con inconsistencias.

Ahora pasaremos a la transcripción de la exposición de motivos de la reforma del 24 de diciembre de 1996 en la que se incluyen reformas a varias leyes tales como la Ley de Metrología y Normalización, Ley Minera, Ley de Inversión Extranjera, Ley General de Sociedades Mercantiles y al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, así como a la Ley Federal Procedimiento Administrativo, destacando que esta exposición de motivos está encaminada a la adecuación de la legislación a las cambiantes necesidades económicas que el país experimenta, la cual en su parte relativa a la ley que analizamos dice lo siguiente:

"CAMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICION DE MOTIVOS

MÉXICO, D.F., A 26 DE NOVIEMBRE DE 1996

INICIATIVA DEL EJECUTIVO

CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN

PRESENTES

...

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se presentan a su consideración tienen como finalidad agilizar los procedimientos administrativos y otorgar al particular una mayor seguridad jurídica. Para ello se propone realizar las siguientes modificaciones.

1) Excluir del ámbito de aplicación de la Ley, la materia de prácticas desleales de comercio internacional, toda vez que los procedimientos relativos a dicha materia tienen una naturaleza contenciosa y se tramitan en forma de juicio, por lo que es necesario darles un trato diferente al de los demás procedimientos administrativos.

2) Imponer la obligación a todas las dependencias federales, de elaborar una manifestación de impacto regulatorio respecto de los proyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a las mismas que propongan, cuando a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dichas normas puedan tener incidencia en la actividad económica. Dicha manifestación permitirá evaluar el impacto económico de las normas, a fin de evitar que se impongan costos innecesarios al aparato productivo.

3) Precisar que cuando proceda la nulidad de un acto administrativo, será el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido quien deba hacer la declaratoria respectiva, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

4) Modificar la redacción del actual artículo 17 para aclarar que la negativa o afirmativa ficta operan, ya sea después de transcurridos cuatro meses de la presentación de las promociones ante la autoridad o antes, en el caso de que otros ordenamientos prevean un plazo menor.

Al respecto, con el objeto de evitar dilaciones innecesarias, se establece un plazo específico para que la autoridad expida la constancia correspondiente a dicha negativa o, en su caso, afirmativa ficta.

5) Con el fin de evitar que los trámites que se realizan ante la autoridad se dilaten innecesariamente cuando las solicitudes no se encuentren debidamente requisitadas, se establece la obligación de la autoridad de requerir al particular para que subsane las irregularidades dentro de los cinco días hábiles siguientes al requerimiento. Dicho requerimiento deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo legal de respuesta de la autoridad o, en su defecto, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial. En caso de que el particular no subsane las irregularidades, la autoridad deberá resolver de inmediato desechando la solicitud correspondiente.

Si la autoridad no lleva a cabo el requerimiento mencionado dentro del plazo que se indica, no podrá desechar la solicitud por falta de información adicional, o bien, porque no esté debidamente requisitada.

6) Señalar que los plazos de respuesta de la autoridad empezarán a correr al día hábil siguiente a la presentación por parte del interesado del escrito correspondiente salvo que en las disposiciones específicas se establezca otra cosa. Lo anterior tiene por finalidad precisar la forma de computar dichos plazos y otorgar seguridad jurídica a los particulares para la atención de peticiones, especialmente cuando ante el silencio de la autoridad surta efectos una respuesta ficta.

7) Con objeto de agilizar los procedimientos ante la administración pública federal y permitir que los particulares conozcan con mayor oportunidad y rapidez el resultado de sus gestiones, se dispone que, salvo impedimento legal, las resoluciones administrativas se remitirán al interesado, por medio de correo certificado o mensajería en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al hacer el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

...⁴⁵

Finalmente la última reforma que sufrió la Ley Federal de Procedimiento administrativo lo fue el 30 de mayo de 2000 en cuanto a las notificaciones, la recepción de promociones y solicitudes las que se podrán realizar por cualquier medio de comunicación electrónica, reforma que se estudiará a profundidad más adelante, por lo pronto adelantamos que toda vez que no se analizará todo el cuerpo de la ley referida por no ser el objeto del presente trabajo, referiremos únicamente algunas incongruencias e inconsistencias que respecto del recurso de revisión tiene la ley en comento, lo cual se hará conforme se vayan abordando los temas que relacionen con el mismo.

⁴⁵ Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 24 de diciembre de 1996.

III.2-EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU SECUELA PROCESAL.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos del 83 al 96 regula sólo un recurso administrativo que es el recurso de revisión, haciendo notar que el recurso materia de análisis del presente trabajo es de naturaleza administrativa, para diferenciarlo de la revisión fiscal cuya naturaleza es jurisdiccional y tiene la característica de unilateralidad, ya que únicamente es la autoridad a la que afecta la resolución del antes Tribunal Fiscal de la Federación en cualquiera de sus salas, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la legitimada para interponer este recurso, que se presenta ante el Tribunal Colegiado de Circuito quien es la autoridad judicial competente, con fundamento en el artículo 158 de la Ley de Amparo que en señala: "Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados . . ."⁴⁶

La interposición del recurso de revisión en materia de amparo debe ser excepcional aún cuando la autoridad estila interponerlo de oficio, a sabiendas de que en ocasiones sus argumentos y defensas son irrelevantes, careciendo de toda posibilidad de obtener sentencia favorable, pero desgraciadamente es política de las autoridades proceder a su interposición, saturando así a las autoridades judiciales.

⁴⁶ Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. "Nueva Legislación de Amparo Reformada". Editorial

Como recurso administrativo, la revisión es conocida por varios nombres, pero el más común es el llamado recurso jerárquico, que como su nombre lo indica prevé la existencia de una estructura jerárquica, donde el actuar de una autoridad es vigilado por un órgano superior, esto se observa plenamente en la administración pública centralizada. La finalidad del recurso jerárquico es la de revocar, reformar o sustituir el acto administrativo en términos generales, aunque en nuestro caso en la Ley que en este momento se analiza, la finalidad de la revisión es atacar aquellos actos que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o a un expediente.

Los maestros Delpiazzo y Guariglia dicen que el recurso jerárquico: “. . . es aquel que se plantea ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto, con el objeto de obtener su revocación, reforma o sustitución, en mérito a razones de juridicidad o de conveniencia”.⁴⁷

Una de las cualidades del recurso jerárquico, es que reafirma los límites en el ámbito de aplicación de la administración pública, recordando a cada momento tanto a los particulares como a la administración pública, que los actos de esta última, son sujetos a revisión, limitando la discrecionalidad y tentación de exceder de la competencia que la ley les otorga.

El maestro Serra Rojas dice que la revisión jerárquica debe ser una práctica constante de la autoridad para poder mantener la legalidad de su actuar, o sea, que no es necesaria la promoción e impulso de una de las partes. Pero esto es sólo en teoría, ya que sabemos que en la práctica se estiliza una realidad distinta, pues no existe vigilancia de la autoridad superior respecto de

Porrúa. S.A. México, D.F. 68ª edición. 1999. Pág. 134.

⁴⁷ Delpiazzo Carlos E. y Guariglia Carlos. Op. Cit. Pág. 14.

los actos de sus subordinados, por lo que el administrado se ve en la necesidad de promover el recurso de revisión.

Una vez que hemos referido lo que debemos entender por recurso de revisión, pasemos ahora al estudio de la secuela procesal que para este recurso establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

a) Procedencia.

La procedencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo está referida en el artículo 83 de la misma y nos dice que la interposición del recurso de revisión procederá en contra de todos aquellos actos o resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, este es el fundamento que nos indica que son recurribles los actos que refiere esta ley.

Pero un aspecto también importante, es mencionar que este recurso de revisión es optativo interponerlo ya sea ante la autoridad que emitió el acto impugnado, para que ésta a su vez lo remita al superior jerárquico, o bien acudir directamente al antes Tribunal Fiscal de la Federación actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, interponiendo el juicio de nulidad en contra del acto administrativo que nos causa perjuicio, no se debe acudir al juicio de amparo antes de agotar las vías establecidas por la ley pues de lo contrario, la autoridad judicial lo desechará, tal como se ha sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial que se estudiará en el último capítulo del presente trabajo.

La optatividad, consideramos que es el resultado de una ineficiente actividad de la administración pública en la resolución de los recursos administrativos que se someten a su consideración, ya que si efectivamente la participación de la autoridad fuera correcta y los recursos se resolvieran apegados a derecho, fueran procedentes y se estudiara el fondo de los mismos, debiera ser obligatoria la interposición del recurso, respondiendo al principio de definitividad y desahogando gran parte de la carga de trabajo que se remite al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a las autoridades judiciales que mediante el juicio de amparo se pretende que conozcan finalmente de un asunto que posiblemente pudo haberse resuelto por la autoridad administrativa.

b) Término para la interposición y autoridad competente.

En cuanto al término para la interposición del recurso podemos decir en general, que en la materia administrativa no existe uniformidad y se tienen varios supuestos, contenidos en diversas leyes administrativas, en algunos casos se establece que el término para la interposición del recurso corre a partir del día en que se realice la notificación del acto que se va a impugnar, otros dicen que al día siguiente de la notificación y una postura más nos dice que el término empieza a correr a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto.

Pero en nuestro caso, la ley se sujeta al supuesto de que el término para la interposición del recurso de revisión correrá a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto que se pretenda recurrir, otorgándonos un término de quince días, entendiéndose que el mismo se computará en días hábiles como lo señala el artículo 28 de la ley en comento.

Por otro lado la interposición del recurso de revisión debe efectuarse ante la propia autoridad que emitió el acto, *siendo la autoridad superior quien debe resolverlo.*

Consideramos que la ley contiene una laguna jurídica en cuanto a la autoridad que debe resolver el recurso, ya que señala que cuando el acto que se impugna haya sido emitido por la máxima autoridad jerárquica, en estos casos la misma autoridad será la encargada de resolverlo, cayendo con esto en el problema de que la autoridad que resolvió el acto impugnado confirma en la mayoría de los casos sus actos, por lo cual ante esta situación lo ideal sería que el recurso no lo revise la autoridad que emitió el acto sino que lo haga un órgano de control administrativo ya sea interno o bien de control general de la administración pública.

c) requisitos y anexos del escrito de interposición.

Con fundamento en el artículo 86 de la ley multireferida encontramos que el escrito de interposición del recurso de revisión debe contener los siguientes requisitos de procedibilidad:

1.-Especificarse el órgano administrativo al cual se dirige, para el efecto de que se determine la autoridad competente, en este caso como lo refiere el artículo 42, cuando se interponga ante una autoridad incompetente para su conocimiento, deberá ésta remitirlo a la autoridad competente para su atención dentro del término de cinco días.

2.-Señalar el nombre del recurrente, del tercero perjudicado en caso de que existiera y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, esto complementado con la documentación que acredite la personalidad del

promoviente en el caso de que actuare a nombre de otra persona ya sea física o moral, pues de lo contrario se desechará el recurso.

Por lo que respecta a la señalización del domicilio, este es para efecto de que las notificaciones personales que se deban hacer se realicen precisamente en él y no se deje en estado de indefensión al promoviente.

3.- Que señale y anexe en su caso el acto administrativo que se recurre y la fecha de notificación o manifestar bajo protesta de decir verdad que por otro medio se tuvo conocimiento del mismo, esto para comprobarle a la autoridad que el recurso se está interponiendo en tiempo.

4.- Expresar agravios, este es uno de los requisitos más importantes del recurso de revisión y de cualquier otro recurso administrativo. Pero es necesario referir lo que debe entenderse por agravio de la siguiente manera: "entendiendo por tal a la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial, a través de una resolución judicial. . ."⁴⁸, en los agravios se expone la violación de que ha sido objeto el promoviente, y se hace valer a través de una justificación consistente en razonamientos lógico-jurídicos, además deben acompañarse también la citación del precepto violado y la parte del acto administrativo que nos causa el perjuicio.

5.- Acompañar copia del acto administrativo recurrido o de su resolución, así como de la fecha de notificación, también para los casos de la negativa ficta cuando no se haya resuelto por la autoridad un acto dentro del término que la ley le confiere para tal efecto, deberá señalarse la fecha a partir de la cual se considere que ha operado la negativa ficta o bien, el documento sobre el cual hubiere recaído alguna resolución, para hacer el cómputo correspondiente y

⁴⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa S.A.-

determinar si la autoridad se ha excedido del término concedido y que no haya resuelto aún el recurso como lo establece el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Artículo 17.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo."⁴⁹

Un comentario que recopilamos y que nos pareció interesante sobre la inconveniencia de atacar en materia administrativa a la negativa ficta es el siguiente: " Por lo que respecta a la impugnación de la negativa ficta en la vía administrativa, estimamos que no resulta conveniente esta regulación, en tanto que si la autoridad administrativa ha sido perezosa o deficiente para la producción del acto administrativo decisorio, también lo será para resolver el recurso administrativo."⁵⁰

UNAM, 13ª. Edición, México, D.F. 1999, pág. 125.

⁴⁹ Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Editorial Porrúa, México D.F. 2000, Artículo 17, Pág. 6.

⁵⁰ Lucero Espinosa Manuel. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada". Ed. Porrúa, 3ª edición, México, D.F. 1999. Págs. 168.169.

Además con la reforma al artículo 11 en su fracción XV tercer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se invita claramente a impugnar tanto la negativa como la positiva ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se desprende el párrafo que a continuación se transcribe el cual fue adicionado al texto de la ley en comento con motivo de la reforma del 31 de diciembre de 2000 , para quedar de la siguiente manera:

Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

...

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.⁵¹

6.- Anexar las pruebas que se vayan a ofrecer, así como los documentos que acrediten la personalidad del promovente cuando lo haga en nombre de otra persona.

⁵¹ Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, que entró en vigor el 1º de enero de 2001.

Estos son los requisitos y anexos que se deben acompañar al recurso de revisión.

el maestro Armienta Hernández considera que en el artículo 86 fracción VI última parte de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la cual se habla de la acreditación de la personalidad del promovente cuando actúe a nombre de otra persona, es donde se establece una sanción al promovente en caso de incumplimiento u omisión, y los restantes cinco supuestos están carentes de sanción alguna en caso de omisión.

Con el criterio antes referido diferimos, ya que a nuestra consideración la omisión en cualesquiera de las fracciones del artículo 86 si ocasiona efectivamente el desechamiento aunque este no se encuentra regulado en el artículo 88, sino en el artículo 17-A que corresponde al capítulo del procedimiento administrativo y nos dice que en el escrito inicial cuando no se cumplan con los requisitos establecidos en la ley, la autoridad deberá prevenir al promovente para que los subsane dentro del término de cinco días o algún otro término que la ley establezca, pero una vez fenecido dicho plazo se procederá al desechamiento del escrito.

Si bien es cierto que la ley no refiere específicamente en este supuesto al recurso de revisión pues habla del procedimiento administrativo en forma genérica, también lo es que la secuela procesal del recurso de revisión obedece a dicho procedimiento administrativo, razón por la cual consideramos que es aplicable lo dispuesto por el artículo 17-A al artículo 86 que estamos comentando, por lo tanto las seis fracciones del referido artículo 86 todas tiene sanción en caso de omisión o incumplimiento por parte del promovente.

d) Pruebas.

La etapa probatoria es referida en el artículo 86 fracción VI, aunque en realidad la ley no establece un procedimiento para el desahogo de las pruebas sólo señala que las mismas deben tener una relación directa e inmediata con el acto impugnado, en realidad son aceptadas todas las pruebas que en derecho se establecen, salvo la confesional y la testimonial pues tienen una presunción *iuris tantum*, es decir que se da por hecho la validez y certeza de lo manifestado por la autoridad, por lo que corresponde al promovente desvirtuar esta presunción.

Cuando el promovente no tenga en su poder las pruebas que va a ofrecer pero tenga conocimiento de que existen en algún otro lugar público o archivo, lo informará a la autoridad para que esta haciendo uso de los medios a su alcance pueda hacérselos llegar, las pruebas documentales podrán ofrecerse en copias fotostáticas, salvo que la autoridad sospeche que son falsas o están alteradas, caso en el cual requerirá las originales para su cotejo.

En el momento de la valoración de las pruebas, la autoridad tendrá plena libertad para la valorar las mismas. También son aceptadas las pruebas supervenientes las cuales deberán presentarse antes de que se resuelva el recurso, y en caso de que estas pruebas sean obtenidas por la autoridad que va a resolver, se dará vista al promovente para que en el término de cinco a diez días presente sus alegatos.

e) Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución a que se sujeta el acto impugnado, se establece en el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; primero diremos que la suspensión del acto impugnado, es una excepción que la ley establece, esto es que no en la generalidad de los casos se otorga el efecto suspensorio al acto, solamente en aquellas cuestiones en las cuales el interés público no se asegure correctamente o que se afecte el interés particular, nuevamente partimos de la presunción de que los actos de la autoridad se encuentran investidos de legitimidad, por lo tanto no deberían suspenderse los efectos del acto y por el contrario se deben ejecutar inmediatamente, así para otorgar la suspensión del acto impugnado la teoría se basa en el supuesto de se trate de un acto ejecutorio, pues si fuese sólo declarativo o de algún otro tipo, no tendría caso otorgar la suspensión, pero únicamente cuando la ley lo establezca, de lo contrario no es posible otorgar el beneficio de la suspensión.

En la materia fiscal es requisito necesario para otorgar la suspensión que se garantice el interés fiscal según lo establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, ya que la finalidad de la actividad recaudatoria es la obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que no se puede estar sujeto a la voluntad de los particulares el que otorguen o no la garantía.

Aplica en este supuesto el principio de derecho conocido como "*solve e repete*", es decir garantiza y luego impugna. El artículo 87 antes referido contiene los presupuestos con base en los cuales la autoridad debe otorgar la suspensión, destacando lo siguiente:

1.- Debe ser solicitada expresamente por el recurrente ya que la suspensión no opera de oficio,

2.- Que sea admitido el recurso con auto admisorio del mismo, pues no basta con la presentación del escrito que contenga el recurso ya que puede recaer sobre él alguna de las causales de desechamiento, de improcedencia o bien de sobreseimiento.

3.- Que no se afecte el interés social ni el orden público, por supuesto que no esté en contra del derecho ni de las buenas costumbres.

4.- Que no se ocasionen perjuicios a terceros perjudicados, si bien como se refirió anteriormente, el Estado tiene que satisfacer las necesidades de los integrantes de la colectividad, para lo cual requiere que se le garantice el interés fiscal, así como también al particular tiene que protegerse de los actos de otros particulares o bien del propio Estado, cuando se considere que de la concesión de la suspensión pueda resultar una afectación, el promovente tiene que garantizar los posibles daños que se generen en contra de este tercero perjudicado.

5.- Finalmente cuando se trata de multas de carácter fiscal, debe garantizarse con los diversos medios que establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 141, los cuales pueden ser: el depósito de dinero en efectivo o en alguna de las formas de garantía financiera que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con prenda o hipoteca, fianza expedida por institución autorizada, obligación solidaria, embargo administrativo y títulos valor o cartera de crédito.

f) Desechamiento, Sobreseimiento e Improcedencia.

Desechamiento.

Empezaremos por el análisis del artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la cual se contemplan tres hipótesis en las que opera la no interposición del recurso de revisión y por lo tanto su desecharamiento, hay que destacar que en este precepto legal en su fracción II se viola la garantía individual del promovente contenida en el artículo 14 constitucional respecto a su garantía de audiencia, ya que no se le concede término alguno para subsanar los requisitos omitidos, tal como ha quedado asentado en la siguiente tesis jurisprudencial:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL ESTABLECER EL DESECHAMIENTO, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, DEL RECURSO DE REVISIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LAS OMISIONES FORMALES DEL ESCRITO RELATIVO. *Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental*

de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen. Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.

Amparo en revisión 2745/96. Papelería Dakota, S.A. de C.V. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo en revisión 665/97. Schlumberger Offshore Services (México) N.V. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó, con el número XXXVII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis

*jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho.*⁵²

Los supuestos del artículo 88 de la Ley de la materia se encuentran en los siguientes términos:

1.- que se presente extemporáneamente.

2.- Que no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente.

3.- Que se omita la firma o que no esté firmado el recurso por quien debe hacerlo, salvo en el caso de este último supuesto en el cual si no se firmó el recurso estamos de acuerdo en que no debe dársele término para subsanarlo y debe desecharse inmediatamente, pues se trataría de un escrito anónimo que no tiene efecto jurídico alguno.

Para subsanar esta deficiencia, comenta Ignacio Orendain Kunhardt que todo sería tan sencillo como agregar en la ley una reforma en la cual se estableciere un término para subsanar la omisión y en caso de no hacerlo y no cumplir con la prevención, entonces se procedería al desechamiento y, no se violarían las garantías individuales de los particulares.

El legislador es omiso y con una falta de conocimiento de la técnica jurídica confunde gravemente al desechamiento con la no interposición, cuestión que se encuentra diferenciada perfectamente en la siguiente contradicción de tesis:

⁵² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril 1998, Tesis P.XXXVII/98, Pág. 124.

"RECLAMACION, RECURSO DE. NO ES PROCEDENTE CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA UNA DEMANDA FISCAL DE NULIDAD. El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación establece, en lo conducente, que el recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del Magistrado instructor que desechen la demanda, pero no preceptúa la procedencia de dicho recurso en contra del auto que tenga por no presentada la demanda de nulidad. Ahora bien, *los términos "tener por no presentada" una demanda, y "desechar" una demanda, podrán tener el mismo efecto de no admitirla, pero desde el punto de vista jurídico significan cosas distintas y se aplican a situaciones diferentes. El desechamiento de una demanda implica una determinación de improcedencia de la acción; en cambio, el tenerla por no interpuesta supone el análisis de la procedencia de la propia acción. Por tanto, como las leyes que prevén recursos deben ser claras al establecer los casos y condiciones en que éstos operan, sin que resulte lógico ni jurídico establecer su procedencia por simple analogía, pues ello induce a confusión y a inseguridad jurídica, al no estar establecido en el artículo citado el recurso contra el auto que tiene por no interpuesta una demanda, éste no es procedente y si el juicio de amparo directo contra el auto de que se trata.*

Contradicción de tesis. Varios 19/91. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. 11 de septiembre de 1992. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

Jurisprudencia 9/92 aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidenta Fausta

Moreno Flores, Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano y Noé Castañón León.⁵³

La ley contempla al desechamiento y a la no interposición como similares, pero el desechamiento es el género y la no interposición la especie.

Sobreseimiento.

Las causales de sobreseimiento del recurso de revisión se encuentran contenidas en el artículo 90 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entendiéndose por sobreseimiento aquel acto procesal de naturaleza administrativa de la autoridad que resuelve el recurso, por medio del cual da por terminado el mismo por existir algún obstáculo que impida a la autoridad entrar al estudio del fondo de la impugnación, los supuestos que regula ley en comento son los siguientes:

1- El desistimiento expreso al recurso por el promovente. Esto no es más que una renuncia del promovente en forma expresa a la autoridad de no continuar con el trámite procesal del recurso de revisión.

2.- El fallecimiento del agraviado cuando la cuestión afecte a su persona. Al respecto consideramos que dado el límite tan cerrado entre el aspecto personal y patrimonial de una persona, no debe sobreseerse el asunto y debiera continuarse con el trámite del recurso por parte de sus beneficiarios, por otro lado existe una imprecisión en la hipótesis, en el sentido de que considera que el recurso de revisión se promueve sólo por personas físicas, siendo incorrecto, ya que también lo puede promover una persona moral, la cual no puede fallecer,

⁵³ Idem. Novena Época, Tomo VI, diciembre 1992, Tesis 2ª/J.9/92, Pág. 15.

pero sí tiene otras formas de extinción, como fusionarse, declararse en quiebra, etc.

3.- Cuando exista alguna de las causas de improcedencia, que pueden ser: que el acto impugnado ya sea objeto de otro recurso, que no afecte los intereses jurídicos del promovente, que se trate de un acto consumado de modo irreparable, que el acto sea consentido expresamente y, finalmente cuando esté pendiente de resolverse algún recurso que se haya interpuesto y que la resolución que recaiga al mismo afecte el acto que se está impugnando.

Se podrá declarar la improcedencia del recurso cuando la autoridad al momento de recibir el recurso no se percató de alguna de las causales antes referidas, pero durante la tramitación del recurso tiene conocimiento de alguna de ellas, en ese momento y en la etapa que se encuentre el procedimiento se deberá sobreseer el asunto.

4.- Por haber cesado los efectos del acto. Aquí diremos que no todas las formas de cesación de los efectos del acto concluyen con el sobreseimiento, como puede ser el caso de que se ha cumplido con el acto impugnado, en este caso no se declara el sobreseimiento del asunto. Cuando el acto cese en sus efectos lo debe ser de forma completa, total e inmediata.

5.- Cuando se haya quedado sin objeto el acto. Como ya se ha estudiado en el capítulo anterior respecto a las características del objeto, este debe ser lícito, posible y determinado o determinable, de lo contrario al carecer de objeto el acto administrativo, existe afectación en uno de sus elementos y, no tiene sentido continuar con la secuela procesal del mismo, por lo que se debe sobreseer el recurso.

6.- Por no comprobar la existencia del acto impugnado. Aquí debe corresponder al promovente la comprobación del mismo, mediante su exhibición a la autoridad que va a resolver y, basta que lo haga con la presentación de la copia del acto, y en su caso manifestar bajo protesta de decir verdad que el acto original no se encuentra en su poder.

Finalmente diremos, que la consecuencia del sobreseimiento es retrotraer los efectos del acto impugnado hasta dejarlos en el estado que se encontraba antes de la interposición del mismo.

Improcedencia.

Podemos entender a la improcedencia, como la imposibilidad y limitante jurídica que tiene la autoridad para entrar al estudio del fondo del recurso planteado, supuestos que se encuentran contenidos en el artículo 89 de la ley Federal de Procedimiento Administrativo:

1.- Se declarará la improcedencia contra aquellos actos que sean objeto de otro recurso que se encuentra pendiente de resolución. Para que opere éste supuesto debe haber identidad entre el acto impugnado y el promovente, aunque los agravios sean distintos, a esta figura jurídica se le conoce con el nombre de litispendencia.

2.- Cuando no se afecten los intereses jurídicos del promovente. Es obvio que si una persona no resulta afectada en forma directa por el acto que se impugna, no le causa agravio alguno y por lo tanto no está legitimada para promover, a menos que actúe a nombre de otra persona física o moral a quien el acto impugnado sí le generó un agravio, para lo cual debe acreditar su

personalidad y que la persona a nombre de quien actúa, sea efectivamente la agraviada en algún derecho subjetivo por el acto impugnado.

3.- En el caso en que un acto se haya consumado de modo irreparable. Por lógica entendemos que cuando un acto físicamente es imposible de regresar al estado que se encontraba antes de la emisión del acto impugnado, es irreparable, por lo tanto el sentido que se le de al recurso tiene irrelevancia pues aún cuando fuese favorable al promovente no se podría reponer.

4.- Cuando el acto que se impugna haya sido consentido. En este supuesto la autoridad para que declare improcedente el acto por consentimiento del mismo, tiene que comprobar que efectivamente el promovente tuvo conocimiento del acto, el cual debió ser expreso, cuestión que debe fundar y motivar la autoridad.

5.- Cuando se encuentre en trámite algún recurso y de cuya resolución se desprenda que pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto impugnado. Esta también es una forma de la figura de la litispendencia, pues el acto que está sujeto a algún otro juicio puede sufrir algún cambio en el mismo por lo que se prevé su improcedencia.

g) Resolución.

Una vez que se han agotado los supuestos procesales y valorado las pruebas aportadas por el promovente, la autoridad revisora está en aptitud de emitir la resolución correspondiente, la cual conforme al artículo 92 de la Ley

Federal de Procedimiento Administrativo deberá fundarse en derecho y analizar todos y cada uno de los agravios expresados por el promovente, podrá además suplir las deficiencias de ley que se hayan cometido, consistentes en la falta de citación correcta de los preceptos legales invocados por el recurrente.

El sentido en el cual puede ser dictada la resolución que ponga fin al recurso de revisión está contenida en el artículo 91 de la ley de la materia:

1.- Desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo, Al respecto ya hemos analizado estos criterios, con los cuales se viene a coartar la tramitación normal del recurso de revisión.

2.- Confirmar el recurso de revisión, en este caso cuando la autoridad determine que no existen los elementos necesarios para cambiar el sentido del acto impugnado resolverá que es procedente dejarlo como estaba.

3.- Procederá a declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado, así como su revocación total o parcial.

Como es sabido y se desarrolló en la parte relativa a la extinción del acto administrativo, la aplicación de la figura de la inexistencia no es usual en el derecho administrativo, por lo que únicamente se habla de nulidad lisa y llana y de nulidad para efectos, o bien de nulidad o anulabilidad como lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su capítulo segundo a partir del artículo 5.

Pero además es prudente comentar que entre lo dispuesto por el artículo 93 de la multireferida ley y el artículo 5 hay una contradicción, pues el

segundo de los artículos citados señala precisamente a la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos y, en el segundo artículo donde nos dice que la autoridad no podrá revocar aquella parte del recurso que no se haya impugnado, si la autoridad se sujetara a esta disposición encontraríamos impropio su actuar, puesto que en el caso de que la misma se percatara de que efectivamente existe una parte del acto que es ilegal pero la misma no fue impugnada por el recurrente, entonces no podrá modificar esa parte aún cuando sea evidente su ilegalidad; opinamos que el artículo 93 referido debe ser derogado, pues de continuar así sólo se está fomentando un vicio y se limita el poder de la autoridad para revisar el acto administrativo de forma integral.

4.- Modificar u ordenar la modificación del acto, así como expedir un nuevo acto que sustituya al recurrido total o parcialmente, esto debe realizarse dentro del término de cuatro meses con fundamento en el artículo 17 de la misma ley y de lo contrario opera la figura de la negativa ficta y podrá impugnarse la misma.

Cabe destacar que esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo adolece de graves errores de técnica legislativa que afectan el fondo de la misma, tal es el caso de que no define lo que debemos entender por acto administrativo, además de contener bastantes contradicciones en su redacción, y esto sólo en la parte que se está analizando relativa al recurso de revisión, situación que en el capítulo referente al estudio comparativo entre el recurso de revisión y el de revocación más adelante se estudiará con mayor detenimiento.

Por lo que respecta a la parte procesal del recurso de revisión, podemos decir que la secuela procedimental de este recurso, si como lo establece el artículo 2 de la ley de la materia, es una ley de carácter supletorio, debió regular con mayor precisión y detenimiento los supuestos procesales que se refieren al recurso, ya que su finalidad es la de suplir y llenar aquellas lagunas jurídicas de

la ley respecto de la cual es supletoria, entonces imaginemos si una ley supletoria contiene lagunas jurídicas, éstas serán transmitidas inevitablemente a la ley que suple.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe ser replanteada, debe ser mucho más completa, se deben pulir los defectos y contradicciones, para cumplir cabalmente con el fin para el cual fue creada, estableciendo los parámetro bajo los cuales habrán de desarrollarse la actuación de otras autoridades, esta ley debió ser más completa a nuestro parecer, por la trascendencia unificadora que a la misma se le ha pretendido dar.

III.3 EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN ALGUNAS LEYES FISCALES.

A manera de preámbulo de lo que será el análisis del recurso de revocación contenido en el Código Fiscal de la Federación que se estudiará en el capítulo siguiente y, para destacar la importancia que en materia fiscal tiene este recurso administrativo hemos seleccionado dos leyes que lo contienen, la Ley Aduanera y la Ley de Coordinación Fiscal.

a) Ley Aduanera.

El recurso administrativo que regula la Ley Aduanera solamente es la revocación y se encuentra contenido en el artículo 203 de dicha ley, dentro del Título Noveno relativo a Recursos Administrativos, Capítulo único, que a la letra dice:

"Artículo 203. En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

En contra de las resoluciones que pongan fin a los procedimientos de suspensión y cancelación a que se refiere el artículo 167 de esta ley, procederá el recurso de revocación conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.⁵⁴

Esta ley regula el recurso de revocación pero nos remite para su tramitación al Código Fiscal de la Federación, por lo tanto será optativa su interposición, lo resolverá la misma autoridad que emitió el acto, se tendrá un plazo de 45 días para su interposición, etc. Y en general seguiremos aplicando los lineamientos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

b) Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte la Ley de Coordinación Fiscal contiene en el artículo 11-A un recurso llamado de inconformidad, el cual a decir del texto del propio artículo, su tramitación se llevará cabo bajo los lineamientos que establece el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación, por lo tanto será optativo, el artículo que comentamos establece lo siguiente:

"ARTICULO 11-A.- Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵⁴ Legislación Fiscal 2000, "Ley Aduanera", Ed. Servicio de Administración Tributaria, México, D.F. Pág. 149.

El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades:

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.

II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.

III.- El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.

IV.- La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso.

Las entidades federativas podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de esta Ley.⁶⁵

⁶⁵ Idem. "Ley de Coordinación Fiscal", Págs.15-16.

En este recurso de inconformidad se agregan algunas modificaciones a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación en cuanto al recurso de revocación, ya que la autoridad que se encargará de resolverlo será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de ingresos y previo dictamen de la Junta de Coordinación Fiscal.

Se otorga un plazo para la emisión de la resolución menor al del recurso de revocación, ya que en este caso es de 30 días y, contra la resolución el promovente podrá interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, las entidades federativas podrán inconformarse directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

Existe una laguna jurídica en la Ley de Coordinación Fiscal pues no establece plazo para la interposición de la inconformidad, a nuestro parecer debe ser de 45 días posteriores al día en que se conozca el acto que se va a impugnar, como lo establece el Código Fiscal de la Federación.

Finalmente diremos que en caso de ser procedente el recurso de inconformidad, el sentido de la resolución podrá ser para ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente.

Como se pudo observar el Código Fiscal de la Federación en materia fiscal es la ley marco que establece los lineamientos procedimentales a los cuales se sujetarán la Ley Aduanera, con su recurso de revocación y la Ley de Coordinación Fiscal con el recurso de inconformidad, con esto se puede dar una idea de la importancia que tiene el recurso de revocación que regula el Código Fiscal de la Federación como marco regulatorio de muchas leyes administrativas.

CAPITULO IV. EL RECURSO DE REVOCACION EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

IV.1 EL RECURSO DE REVOCACION EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y SU SECUELA PROCESAL.

a) Procedencia.

La ubicación del Recurso de Revocación en el Código Fiscal de la Federación se encuentra en el Título V "De los Procedimientos Administrativos", Capítulo I "Del Recurso Administrativo", Sección I "Del Recurso de Revocación", a partir del artículo 116.

En cuanto a la procedencia del recurso analizado en el presente capítulo, nos abocaremos al estudio del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación el cual en sus dos fracciones y diversos incisos se transcribe a continuación para posteriormente realizar un estudio de cada una de ellas.

"Artículo 117.-El Recurso de Revocación procederá contra:

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

a) *Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.*

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

c) *Dicten las autoridades aduaneras.*

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

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) *Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.*

b) *Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.*

c) *Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.*

d) *Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.⁵⁶*

⁵⁶ Fisco Agenda 2001. Código Fiscal de la Federación. Editorial ISEF. México, D.F. 17ª edición, 2001.

Para proceder al estudio de cada una de las fracciones descritas en el artículo antes referido, primeramente habrá que mencionar el texto del artículo 116 el cual habla de "actos administrativos", primeramente podemos decir que los actos entendidos como tales en el ámbito jurídico según la doctrina y resumiéndolo en la idea del maestro Manuel María Díez es: "Una declaración unilateral de un órgano del poder ejecutivo que en función administrativa y en uso de sus facultades produce efectos jurídicos dirigidos a terceros."⁵⁷

Por otra parte, encontramos que el texto que se desprende del artículo 117 en su fracción I del Código Fiscal de la Federación, nos dice que el recurso de revocación procederá en contra de "resoluciones definitivas" que sean dictadas por autoridades fiscales federales, al respecto nos permitimos hacer un comentario en el sentido de que es infortunado el término de *resoluciones definitivas*, ya que una resolución definitiva es aquella contra la que no es posible la interposición de recurso o medio de defensa legal alguno, ya sea porque no existan éstos contemplados en la Ley o bien por que se hayan agotado los mismos, y se reafirma esta idea, en la figura de la optatividad que se concede en cuanto a la interposición del recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa o bien el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que al existir efectivamente esta posibilidad de impugnación sobre dicha resolución no puede tener el carácter de definitiva.

También es válido referir que para dar mayor seguridad tanto a los gobernados como a la propia autoridad y para que una resolución tenga la calidad de definitiva, debe existir una manifestación de la autoridad que declare a la resolución firme o definitiva, motivada en que no existe medio de defensa

⁵⁷ Díez Manuel María. Op. Cit., Pág. 8.

legal alguno o bien éste ya ha sido debidamente agotado y resuelto mediante sentencia firme, en razón de lo anterior considero que no debe usarse el término de resoluciones definitivas, sino simplemente resoluciones de autoridades fiscales federales.

En el inciso a) del artículo comentado nos habla de las contribuciones, accesorios y aprovechamientos, en el propio código se hace una clasificación de lo que comprenden las contribuciones, pero omite conceptualizar o definir lo que debemos entender por contribución, así en términos generales podemos decir que las contribuciones no son otra cosa que las aportaciones a las que están obligados los particulares llamados contribuyentes para proporcionar al Estado parte de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

El artículo 2º del Código Fiscal de la Federación nos dice que las contribuciones se van a clasificar en:

a) **Impuestos**, que son aquellas contribuciones que están obligadas a pagar las personas físicas o morales que se coloquen en la hipótesis prevista por la Ley.

b) **Aportaciones por seguridad social**, son las contribuciones que tienen a su cargo aquellas personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones previstas en la Ley en materia de seguridad social, así como las contribuciones de aquellas personas que reciban un beneficio directo de seguridad social prestado por el Estado.

c) **Contribuciones de mejoras**, son las contribuciones a que están obligadas las personas que se benefician directamente por la utilización de un servicio público, y

d) **Derechos**, son las contribuciones que están obligadas a pagar las personas que reciban un uso o beneficio de la utilización de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que reciban por el Estado en funciones de derecho público, salvo cuando se trate de organismos descentralizados u órganos desconcentrados, así también se consideran derechos a los servicios públicos prestados por organismos públicos descentralizados que corresponda prestarlos al Estado.

Siendo los impuestos las contribuciones más importantes, por ser el mayor número de particulares los que están sujetos a los mismos.

Volviendo al artículo 117 fracción I inciso a) se refiere también a los accesorios y a los aprovechamientos, entendiendo a los primeros como los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones a que está obligado el contribuyente a cubrir como resultado del incumplimiento, o cumplimiento extemporáneo de la obligación, y por otra parte los aprovechamientos son según el Código Fiscal de la Federación los ingresos que percibe el Estado por el desempeño de funciones de derecho público, distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El inciso b) de la fracción I del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, señala que el recurso de revocación es procedente en contra de la negativa de la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley; al

respecto cabe hacer el comentario que es frecuente que los contribuyentes al momento de cumplir con sus obligaciones fiscales en cuanto al cálculo de los montos que deben cubrir al fisco, suele ocurrir que el pago sea en exceso, ante lo cual procede la devolución de dichas cantidades en términos del artículo 22 del Código en comento, aún cuando la propia Ley establece que la devolución procede de oficio o bien a petición de parte, en la práctica la devolución a que está obligada la autoridad respecto de las cantidades pagadas en exceso por el contribuyente no opera, y todavía aún cuando se solicita la devolución por el interesado a la autoridad, ésta es muy lenta en devolver dichas cantidades.

Inciso c) En esta fracción se establece que procederá el recurso de revocación en contra de las resoluciones dictadas por autoridades aduaneras, no siendo claro ni explícito quienes son las autoridades aduaneras, pues el artículo 2 fracción II de la Ley Aduanera establece que se entenderán por autoridades aduaneras a las que señala el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás ordenamientos aplicables, además se debe tratar de autoridades que tengan competencia para ejercer las facultades que la Ley establece, siendo esto confuso, por lo tanto la Ley Aduanera no señala con precisión a las autoridades aduaneras, en esta situación si la Ley que se especializa en la materia aduanera no las señala, es más difícil que el Código Fiscal de la Federación u otras leyes las contengan, estamos aquí en presencia de una laguna jurídica.

Inciso d) El recurso de revocación procederá en contra de todas aquellas resoluciones definitivas que causen agravio al particular, salvo los supuestos establecidos en los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación.

Como excepción citaremos a los casos contenidos en el artículo 33-A referente a los plazos en los cuales tienen que presentar sus declaraciones los contribuyentes, así también cuando exista omisión en las contribuciones por

error aritmético, cuando haya alguna infracción relativa al Registro Federal de Contribuyentes y tampoco procederá en contra de las infracciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de pago de contribuciones, de la presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones y la expedición de constancias, es decir en contra de las resoluciones recaídas a las aclaraciones de ventanilla.

Las excepciones que contempla el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación por su parte son las relativas a la modificación de resoluciones a favor del particular, las cuales no podrán ser atacadas mediante el recurso de revocación y sólo precederá el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Finalmente en cuanto a la excepción que enuncia el artículo 74 del mismo ordenamiento legal se refiere a la determinación de la autoridad de otorgar condonación a favor de los contribuyentes, en éste caso se trata del uso de una facultad discrecional de la autoridad el otorgar la condonación o no, por lo cual el propio artículo en comento especifica que dicha determinación no podrá ser recurrible por ninguno de los medios de defensa que contempla el Código Fiscal de la Federación.

La ley es enunciativa, casuística y en algunas ocasiones enumerativa, pero cuando los supuestos que pretende regular sobrepasan los casos establecidos en la Ley, es decir, cuando el mundo real sobrepasa al mundo jurídico, se agrupan en términos generales todos aquellos casos que salen de la esfera de supuestos que contempla la Ley y que pudieran quedar sin regulación y formar lagunas jurídicas; por eso es que el legislador usa la frase: "todas aquellas resoluciones definitivas que causen agravio al particular", con ello su hipótesis tiene un espectro de acción mayor, abarcando de esta manera todos aquellos casos que pudieran quedar fuera de la regulación de la ley.

Por otra en parte, en cuanto al estudio de la fracción II del artículo multicitado en el cual refiere que el recurso de revocación procederá en contra de todos aquellos actos de autoridades fiscales federales. En su inciso a) se señala a los actos provenientes de autoridades fiscales federales que exijan el cobro de créditos fiscales, y respecto de los cuales se alegue que éstos se han extinguido por cualquiera de las formas que la propia ley establece como pueden ser por pago, caducidad, prescripción, condonación, etc., también cuando el contribuyente haya detectado que el monto del crédito fiscal que se le pretende cobrar es excesivo y, cuando dicho cobro sea imputable a la autoridad ejecutora en relación con el cobro de recargos, gastos de ejecución o indemnización derivada de la actualización de contribuciones o aprovechamientos no pagados.

b) cuando se trate de alguna violación en cualquiera de las etapas contempladas en el Procedimiento Administrativo de Ejecución, esto con el fin de no dejar en estado de indefensión al contribuyente.

c) En el caso en que un tercero se vea afectado con motivo de un embargo practicado sobre bienes de su propiedad y.

d) Finalmente diremos que el recurso de revocación procede en contra de las autoridades fiscales federales que determinen valor de avalúo en tratándose de bienes inmuebles y mediante avalúo pericial cuando se refiera a embargo de negociaciones.

Así, la procedencia del recurso de revocación se encuentra regulada a partir del artículo 116 del Código Fiscal de la Federación.

b) Término para la interposición y autoridad competente.

Pasando a otro punto, nos referiremos ahora al estudio del término que tiene el promovente para interponer el recurso de revocación, así como la autoridad competente ante la cual deberá interponerse dicho recurso.

Al respecto primeramente es conveniente hacer mención que una de las innovaciones que se introdujeron al recurso de revocación fue el referente a la optatividad en la interposición contemplada en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación.

En otras las legislaciones a dicho recurso se le conoce como revocatoria tal es el caso de la legislación argentina, en la cual no hay tal optatividad y, se aplica el principio de definitividad en donde primeramente debió haberse agotado el recurso de revocatoria para que en contra de dicha resolución se pueda promover el recurso jerárquico, ante el superior de la autoridad que emitió el acto, tal como nos lo refiere el maestro Agustín Gordillo en su libro "Procedimiento y Recursos Administrativos".⁵⁸

En el caso de la legislación mexicana, cuando una resolución administrativa cause agravio al contribuyente, éste puede *optar* por acudir ante la propia autoridad que emitió el acto que causa agravio, interponiendo el recurso de revocación para que la misma autoridad revise su acto y emita la decisión que considere pertinente, o bien el contribuyente puede acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa iniciando el Procedimiento Contencioso Administrativo, con lo cual el interesado puede sin tener necesariamente que agotar el recurso administrativo que contempla la ley, acudir

ante una autoridad imparcial e independiente como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no siendo posible la interposición simultánea, sólo se debe interponer uno u otro.

Si se optó por interponer el recurso de revocación, en contra de la resolución que le recaiga podemos promover juicio de nulidad pero a contrario sensu, si interponemos el juicio de nulidad no podemos interponer en contra de su resolución el recurso de revocación; situación que resulta lógica desde el punto de vista de la jerarquía de las autoridades que están conociendo del asunto.

La resolución de una autoridad administrativa, no puede tener una jerarquía mayor que la resolución emitida por alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero con la reforma del 31 de diciembre de 2000, en la cual se cambió de denominación dicho tribunal y amplió también sus facultades. así como las Salas Regionales que lo integran. Desde un punto de vista personal considero que se acerca más a una autoridad de naturaleza administrativa que judicial, incluso su mismo nombre de "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" lo señala.

En cuanto al término para la interposición del recurso de revocación, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación nos dice en forma genérica que la interposición del recurso de revocación debe ser dentro del término *de cuarenta y cinco días* contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución que causa agravio al contribuyente.

Pero existen algunas situaciones excepcionales que prevé la ley en las cuales debido a su naturaleza y al contenido de los actos que se reclaman el

⁵⁸ Gordillo Agustín. Op. Cit. Pág. 26.

término es distinto, enseguida nos referiremos a los casos de excepción al término que tienen los particulares para interponer el recurso de revocación:

- El artículo 127 del Código Fiscal de la Federación contempla el caso de las violaciones relativas al Procedimiento Administrativo de Ejecución, en este caso en particular el término para acudir en recurso de revocación deberá ser dentro de *cuarenta y cinco días*, pero las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse en cualquier tiempo hasta antes de que se lleve a cabo la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo en los casos que se trate de actos de ejecución sobre bienes inembargables, actos de imposible reparación y sobre los actos en los cuales se alegue por la parte agraviada que la notificación no fue hecha o fue hecha incorrectamente.

- El caso de la persona que ha sido embargada o de los terceros acreedores que no estén satisfechos con los avalúos presentados, podrán inconformarse interponiendo el recurso de revocación dentro de los *diez días* siguientes al en que surta efectos la notificación del avalúo practicado, debiendo designar a un perito valuador de su parte de entre los que contempla la lista contenida en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación o bien persona designada por una empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 175 del Código referido.

- En el numeral 128 del Código en comento existe la posibilidad de que el recurso de revocación se interponga en *cualquier momento* hasta antes de que se finque el remate, se enajenen los bienes o derechos fuera de remate o se adjudiquen dichos bienes a favor del fisco federal, tratándose de terceros que aleguen que los bienes o negociaciones embargados son de su propiedad o son titulares de los derechos afectados; en éste mismo artículo también existe otra excepción, cuando se trata de terceros que afirmen tener un crédito para ser

cubierto en preferencia al del fisco respecto de la aplicación de lo obtenido en el remate, podrán interponer el recurso en *cualquier tiempo* hasta antes de que se haya aplicado el importe del remate para cubrir el crédito fiscal.

- Cuando alguna persona que está afectada por un acto o resolución administrativa fallece, el término para la interposición del recurso se suspenderá hasta *un año* o antes si dentro de este término se hubiere designado representante de la sucesión.

Encontramos también el caso en el que se suspenderá indefinidamente el término para la interposición del recurso, cuando se solicite por parte del contribuyente la suspensión con motivo de la iniciación del procedimiento de resolución de controversias previsto en los Tratados Internacionales para evitar la doble tributación, se dice que es indefinida la suspensión puesto que está sujeta a la finalización del procedimiento señalado, o bien por solicitud del interesado y hasta en tanto no se resuelva dicha situación se encontrará suspendido el término para la interponer el recurso.

Pasando a la segunda parte del apartado que estamos estudiando corresponde referirnos a la autoridad ante quien se interpone el recurso y, debido a la naturaleza administrativa de este recurso, deberá conocer y resolver la autoridad que dictó la resolución impugnada, es conveniente hacer mención que la ley nos dice que el recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del territorio o bien ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, pero en los casos en los cuales se llegare a interponer el recurso ante una autoridad que sea incompetente para conocer y resolver el recurso, tal como lo establece el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación dicha autoridad está obligada a remitir el escrito ante la autoridad competente.

Al respecto, se advierte una trampa procesal en perjuicio del recurrente, puesto que el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación señala que deberá presentarse el recurso ante la autoridad competente en razón del territorio, y establece enseguida: “. . .o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado . . .”, es decir, el texto del Código está señalando que indistintamente se puede interponer ante una u otra autoridad, en el caso en que no haya identidad entre la autoridad que emitió el acto y la autoridad competente por razón de territorio, pero si la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso es la que emitió el acto impugnado, entonces al señalar a la autoridad competente por razón de territorio, lo único que genera es confusión y retraso en la secuela procesal del recurso de revocación.

En nuestra opinión consideramos que en todo caso el texto de la ley debiera hacer referencia a que primeramente el escrito de interposición deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto, y sólo en caso de imposibilidad manifestada por ella y debidamente motivada, se podría excusar del estudio y conocimiento del recurso que ataca un acto que ella misma emitió, pero esto sólo debe considerarse como mero caso de excepción.

Así cuando la autoridad que emitió el acto recurrido se declare incompetente para conocer del recurso, esta deberá turnarlo a la autoridad competente en razón de territorio o bien ante la autoridad que ejecutó el acto.

Si se continúa con el entramado trámite de que si el recurso se interpuso ante la autoridad competente en razón de territorio pero no fue la que emitió el acto impugnado, se tendrá que declarar incompetente y remitir a la competente, todo este llevar y traer el recurso sólo origina retraso en el trámite que repercute directamente en la calidad de la resolución, pues la autoridad competente tendrá

menor término para resolver, dentro de un término que de por sí ya es bastante de tres meses que le otorga el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación a la autoridad para resolver el asunto o dejar que opere la negativa ficta, reduciendo el tiempo real que la autoridad competente tiene el asunto para estudiarlo y resolverlo, siendo este uno de los tantos motivos por los cuales en la gran mayoría de los casos se confirman los recursos de revocación.

c) Requisitos y anexos del escrito de interposición.

Empezaremos por decir que la interposición debe ser por escrito en oposición a las formas orales que son reguladas en otros sistemas jurídicos, además es necesario que el escrito cuente con los requisitos mínimos de escritura para que puedan contar tanto el promovente como la autoridad con la seguridad jurídica necesaria, aún cuando la regla general es que los recursos administrativos están exentos de formalidad alguna, pero en ésta materia tendremos que seguir los lineamientos que establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 18 del cual se desprende que todas las promociones que presentaren los contribuyentes a las autoridades deben contener los siguientes requisitos:

- Todas las promociones que fueren presentadas ante la autoridad, deberá el interesado realizarlas en los formatos que para tal efecto la propia autoridad ha diseñado y, en caso de que no se encontraran disponibles se harán en forma escrita, agregando los anexos necesarios, pero sobre todo en cuanto a la forma, algo muy importante es que sean presentados debidamente firmados o con huella digital en caso de que no sepa o pueda firmar el interesado, este requisito que aparentemente es de forma se vuelve esencial, ya que de lo contrario

estaríamos en presencia de un escrito anónimo el cual no tiene valor jurídico alguno.

- El recurso de revocación deberá presentarse por escrito necesariamente para proporcionar seguridad jurídica a las partes.

- Especificar el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal, esto para el efecto de que con el domicilio fiscal se pueda determinar a la autoridad competente, aunque como ya se ha señalado, la autoridad competente por razón de territorio no necesariamente es la que debe conocer el recurso, pues en todo caso sería la autoridad que emitió el acto recurrido o la que lo ejecutó, en igual orden de ideas es necesario también que el escrito de interposición del recurso contenga la clave del Registro Federal de Contribuyentes, para que de esa manera se tenga por parte de la autoridad un registro de los antecedente del contribuyente, y prestar especial atención sobre el asunto que se le está planteando. En el caso de que no se incluya este requisito, el promovente se colocará en el supuesto de infracción que contempla el artículo 79 fracción IV de este Código sancionado por el artículo 80 del mismo ordenamiento.

- Señalar el nombre de la autoridad a la cual va dirigido el escrito ya que en caso de promoverse ante una autoridad incompetente, ésta lo remitirá a la autoridad competente tal como lo establece el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente por lo que respecta a este artículo debemos proporcionar domicilio para oír y recibir notificaciones para el efecto de que la autoridad tenga

certeza sobre la ubicación del promovente, así como para llevar a cabo todas las diligencias de carácter personal que sean necesarias.

Ahora bien, ya que estudiamos el artículo 18 del multireferido Código en la parte relativa que aborda los lineamientos generales que deben presentar todas las promociones que se realicen ante las autoridades fiscales y que en nuestro caso debe contener el escrito de interposición del recurso de revocación.

Pasemos ahora a estudiar el artículo 122 de dicho Código en donde ya se detallan las particularidades que debe contener el recurso de revocación y que son las siguientes:

- Se tiene primeramente que citar el acto o resolución que se impugna, con la finalidad de que la autoridad pueda identificar el acto impugnado, siendo más sencilla su resolución si se obsequian a la autoridad la mayor cantidad de datos posibles para la ubicación del asunto, e incluso hacer una transcripción completa de los resolutivos en el cuerpo del recurso, con independencia de que a la autoridad se le exhiba copia de la resolución o del acto que nos causa agravio.

- Especificar los agravios que causa el acto o la resolución impugnada, es decir aquellos razonamientos lógico jurídicos que tenga el promovente a su favor y que considere que le están causando algún daño, los cuales deben ser expuestos de una manera clara, sencilla y precisa, con la finalidad de que la autoridad pueda realizar un estudio completo de la pretensión del promovente y a su vez éste tenga la certeza de que su petición se encuentra correctamente planteada, sin caer en ambigüedades y confusiones, puesto que si recordamos una de las características del recurso es su sencillez sin que sea necesario tecnicismo alguno.

- Presentar las pruebas y hechos controvertidos de que se trate.

Ahora bien, en cuanto a los anexos que se deberán acompañar al escrito de interposición del recurso de revocación encontramos que el artículo 123 del referido Código enuncia los siguientes:

- El documento por medio del cual se acredite la personalidad del promovente cuando éste lo haga a nombre y en representación de otra persona, o bien cuando actúe a nombre de una persona moral, debiendo acreditar su personalidad mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante las autoridades fiscales, ante fedatario o notario público y en todo caso en tratándose de recursos administrativos se deberá contar con la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que tenga la autoridad.

- Copia del o de los documentos en los que conste el acto impugnado, es decir donde se aprecie la resolución o el acto administrativo que nos causa agravio.

- Es necesaria la constancia de notificación del acto impugnado, esto para saber y tener el conocimiento desde el momento en el cual se le dio a conocer al promovente la resolución o el acto y para saber si dicha notificación fue realizada conforme a la ley y de ésta manera no se viole alguna de las garantías individuales del contribuyente, todo esto salvo cuando el promovente declare mediante protesta de decir verdad que no recibió la constancia de notificación correspondiente, cuando la notificación se realice a través de correo certificado con acuse de recibo o también cuando se trate de la negativa ficta, y en el caso de que la notificación se desarrolle mediante publicación en edictos, el promovente deberá señalar específicamente el órgano en el cual se llevó a cabo

la última publicación precisando si fue en el Diario Oficial de la Federación o bien en algún periódico de circulación general, así como de las fechas de publicación y de preferencia copia de la misma.

- Se ofrecerán como ya se mencionó anteriormente todas las pruebas que se deseen, salvo aquellas cuyo ofrecimiento sea innecesario como el caso de la confesional y la testimonial mediante absolución de pliego de posiciones, ambas para ser desahogadas por la autoridad, así como las pruebas prohibidas en el derecho, en el caso de las periciales se deberá acompañar también el interrogatorio que deberá desahogar el perito.

Pero en caso de que no se acompañen los anexos descritos anteriormente, la autoridad que conoce del recurso requerirá al promovente para que en el término de cinco días subsane las deficiencias, pero una vez transcurrido el término señalado sin que se haya desahogado la prevención y, cuando la omisión consista en la falta de exhibición de los documentos con los cuales se acredita la personalidad, falte el documento donde consta el acto o resolución impugnada o se omita la constancia de notificación de éste último, la consecuencia es que se tendrá por no interpuesto el recurso, pero cuando lo que se haya omitido anexar sean las pruebas documentales y el cuestionario de la prueba pericial en caso de haberse ofrecido, la consecuencia será que las pruebas se tendrán por no ofrecidas, y se continuará con el desarrollo del recurso hasta que se dicte la resolución.

d) Pruebas.

Al respecto, como el propio texto de la ley lo refiere, las pruebas que se deseen ofrecer deberán expresarse en el propio recurso, y en cuanto a las pruebas supervenientes éstas podrán ofrecerse en cualquier momento hasta antes de que se haya dictado la resolución correspondiente, acreditando que efectivamente se trata de pruebas que por causas ajenas al oferente no se pudieron tener en el momento de presentación de la demanda ni ofrecerse como pruebas sino hasta el momento en que se exhiben, teniendo como límite para el ofrecimiento de las mismas hasta antes de que se dicte la resolución que resuelva el recurso.

Por cuanto hace a las pruebas es posible el ofrecimiento de todo tipo de pruebas y medios probatorios ya que se siguen los lineamientos y características de las pruebas en general, aún cuando existen algunas excepciones tal como lo señala el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación y que a continuación se indican.

Como casos de excepción encontramos que no se aceptarán como pruebas en el recurso de revocación las testimoniales ni las confesionales mediante absolución de posiciones a cargo de las autoridades, ya que sería ocioso el admitirlas.

Por otro lado, no hay que confundir la petición de informes que sí es posible solicitar a las autoridades como garantía individual con fundamento en el artículo 8 constitucional y que las mismas están obligadas a contestar, pues hay ocasiones en las que las autoridades no resuelven las consultas que se les plantean, en las casos en los que se encuentra en trámite un recurso de

revocación, argumentando que se trata de pruebas confesionales o testimoniales a su cargo y, por lo tanto no están obligadas a contestar, lo que es una franca violación al derecho de petición del solicitante.

Por lo que respecta a las demás pruebas que sean ofrecidas en el recurso de revocación, éstas serán valoradas y apreciadas independientemente por la autoridad que resuelva, pudiendo tener valor probatorio pleno la confesión expresa del recurrente, las presunciones *juris et de jure*, así como todos los hechos afirmados legalmente por autoridades en documentos públicos.

Cuando se ofrezcan las pruebas periciales y testimoniales se deberán señalar conjuntamente los nombres y domicilios de los testigos y peritos, así como el interrogatorio que deberá desahogar el testigo y el cuestionarios que deberá contestar el perito, también deberá precisar los hechos sobre los que deben versar éstas dos pruebas.

Por lo que respecta a los documentos que se vayan a ofrecer como pruebas, éstos deberán exhibirse junto con el escrito del recurso y en el supuesto de que no se encontraren en poder del recurrente deberá hacerlo notar a la autoridad la cual tiene la obligación de auxiliar al promovente, solicitando ésta la expedición de las copias de dichos documentos en los lugares donde los mismos se encuentren a costa del particular, para lo cual se debe indicar detalladamente el documento y el lugar en el que se encuentre

Finalmente, en cuanto a las pruebas en general se aplican las reglas que se siguen en el caso del procedimiento contencioso administrativo, regulado en el artículo 208 y 209 fracción VII del Código Fiscal de la Federación.

e) Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es un procedimiento coercitivo que tiene a su disposición la autoridad fiscal para asegurar el cumplimiento de los créditos fiscales que existen a su favor, se aplica en los casos en los cuales los particulares contribuyentes no cumplan con los deberes y obligaciones fiscales a que están sujetos, siendo éstos medios coercitivos distintos a los actos de violencia, por lo cual no se puede argumentar cuando son llevados a cabo de manera adecuada que violan las garantías individuales de los contribuyentes, esto es cuando son correctamente fundados y motivados, son medios de poder que usa el Estado para asegurarse que ingresen a sus arcas aquellos recursos que el particular contribuyente debe aportar.

Por lo tanto debemos entender al Procedimiento Administrativo de Ejecución como un conjunto de actos por medio de los cuales se pretende la obtención por la vía coactiva y en contra de la voluntad del contribuyente la obtención y satisfacción del crédito fiscal.

Existen diversos medios coercitivos que tiene a su alcance la autoridad para someter a los contribuyentes, entre éstos encontramos a la multa, auxilio de la fuerza pública, consignación por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente, el secuestro, la clausura provisional o preventiva; todas éstas medidas recaen sobre bienes materiales, pero también pueden llegar hasta el arresto como sanción privativa de libertad que afecta el aspecto personal de los contribuyentes.

Pero el Estado a través de la autoridad fiscal no puede hacer uso de dichos medios coercitivos a voluntad, ya que de ser así estaríamos en presencia

de actos arbitrarios, sino que dichos actos deben estar previamente contemplados y regulados por la ley, además de que no los puede ejecutar ningún particular, es una facultad exclusiva del particular conocida como la *facultad económico coactiva*, entendida como la actividad administrativa por medio de la cual el Estado haciendo incluso uso de la fuerza puede hacer efectivos los créditos fiscales que se han determinado a su favor.

Entrando al análisis del Procedimiento Administrativo de Ejecución, encontramos primeramente que se trata de un procedimiento administrativo debido a que la autoridad que lo determina y ejecuta es una autoridad de naturaleza administrativa, sin que tenga injerencia ninguna autoridad de naturaleza distinta, además de que no tiene la finalidad de dirimir algún tipo de controversia, sino que está actuando en uso de una facultad de la autoridad.

En cuanto a la característica de ejecución que tiene éste procedimiento administrativo, se observa que es un medio jurídico por medio del cual se logra satisfacer una prestación a que está obligado a cumplir el contribuyente aún por encima y en contra de la voluntad del propio deudor, como resultado de la existencia de un crédito fiscal no cubierto en tiempo y de forma voluntaria.

Finalmente hablaremos de la característica de ejecutoriedad del procedimiento, para lo cual es necesario que la autoridad tenga un fundamento para poder actuar, es decir un título ejecutivo, el cual atribuye el derecho a su titular que en éste caso es la autoridad fiscal, para poder exigir la ejecución forzosa del cobro del crédito, siendo en éste caso dicho documento ejecutivo aquel en el que se contiene la resolución o el acto en donde conste la existencia del crédito fiscal a favor de la autoridad.

Ahora bien, el maestro Sergio Francisco de la Garza⁵⁹ nos dice que la ejecución forzosa consta de tres supuestos que a decir son los siguientes:

- a) La existencia de un crédito fiscal no satisfecho por el contribuyente.

- b) El procedimiento de ejecución presupone una invasión a la esfera jurídica del deudor, afectando su patrimonio, ya sea en dinero, en bienes o en la forma mediante la cual quede satisfecho el crédito fiscal.

- c) El crédito fiscal para extinguirse debe ser cubierto en dinero y en el caso de que éste sea satisfecho con bienes se procederá mediante la adjudicación de los mismos, para su posterior remate cuyo producto obtenido será aplicado directamente al crédito.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución puede ser obstaculizado por algún acto procesal perfectamente legal. A este obstáculo del Procedimiento se le llama Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución y, son todas aquellas causas exteriores que afectan el normal desarrollo del Procedimiento Administrativo de Ejecución y que pueden producir en todo caso su inaplicabilidad.

La suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, se otorga una vez que se hayan cumplido con una serie de requisitos previos que tienen que agotar los contribuyentes, pues otorgarla no es un acto discrecional de la autoridad.

⁵⁹ De la Garza Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano" Ed. Porrúa. S.A. México. D.F. 1995
17ª. Edición. Págs. 1025.

En nuestro tema en particular podemos destacar que la interposición del recurso de revocación puede originar la posible Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución en el caso de que así lo haya solicitado el promovente, para que se desarrolle la secuela procedimental del recurso, y las cosas se mantengan como hasta ese momento se encuentran y no se ejecute la facultad coactiva de la autoridad, pudiendo causar daños irreparables al contribuyente recurrente en caso de que no se otorgue dicha suspensión.

Tanto el recurso de revocación que contempla el Código Fiscal de la Federación, como el recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y algunos otros recursos administrativos regulados en otras leyes y el mismo juicio de nulidad contemplan la posibilidad de suspender el procedimiento.

La suspensión deberá ser solicitada por el interesado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que sea notificado el acto o resolución de cuyos efectos se solicita la suspensión, de acuerdo a lo que establece el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Deberá acompañarse comprobante de la instancia promovida, es decir del recurso administrativo que se haya sido interpuesto, y además se debe garantizar el interés fiscal mediante el depósito en dinero o en alguna de las formas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como pueden ser prenda o hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria asumida por un tercero, embargo en la vía administrativa o bien por títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, la garantía deberá comprender además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados y el monto correspondiente a los doce meses siguientes de actualización y demás cantidades generadas, en atención a que el acto que haya originado la impugnación puede ser un crédito fiscal que se haya determinado o

requerido, más los recargos devengados y gastos de ejecución, debiendo actualizarse y ampliarse dicha garantía cada año, tal como lo establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

Una vez solicitada la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, la autoridad ante quien se promovió que es la misma que emitió el acto, revisará el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para que se tenga por suspendido el Procedimiento Administrativo de Ejecución, entonces dictará un acuerdo provisional otorgando la suspensión solicitada.

La autoridad administrativa debe necesariamente otorgar la suspensión cuando esté debidamente solicitada y no podrá rehusarse, ya que se no se trata de un acto potestativo ni discrecional, sino que es obligatorio para la autoridad su otorgamiento, pero también es necesario que el contribuyente cumpla con los requisitos necesarios para que se le conceda principalmente otorgue la garantía correspondiente, se concederá siempre y cuando sea viable la posibilidad de suspensión y que se asegure con el otorgamiento de ésta no se cause algún daño mayor.

Cabe destacar que en el momento en que se solicite la suspensión del procedimiento se debe especificar claramente el o los créditos fiscales respecto de los cuales se está solicitando la suspensión ya que de lo contrario sólo se suspenderá por lo que respecta a los créditos que se hayan señalado subsistiendo el procedimiento por los no referidos.

Finalmente, diremos que la suspensión es vigente hasta en tanto no se notifique a la autoridad administrativa la resolución que ponga fin al recurso, motivo por el cual se solicitó la suspensión, para que continúe vigente la suspensión deberá de actualizar la garantía.

f) Improcedencia y Sobreseimiento

Improcedencia.

El artículo 124 del Código Fiscal de la Federación establece los casos en los cuales opera la improcedencia del recurso de revocación, cuando se haga valer en contra de los siguientes actos administrativos:

I.- Cuando no afecte el acto impugnado el interés jurídico del recurrente, como ya se había referido, quien debe acudir ante la autoridad administrativa a promover el recurso debe ser una persona que efectivamente ha sufrido un agravio, es decir, algún menoscabo o afectación en sus derechos y obligaciones o bien inconformarse a través de su representante, situación en la cual tiene el promovente que acreditar la representación y su legitimación para poder actuar, puesto que el acto ilegal o lesivo de la autoridad lesiona un derecho subjetivo o un interés jurídico del promovente y no del representante.

II.- Cuando se trate de resoluciones dictadas en un recurso administrativo, en cumplimiento de éste o de sentencias, al respecto podemos comentar que esta causal de improcedencia, proporciona la seguridad y definitividad que deben tener las resoluciones administrativas aún cuando no se trate de resoluciones judiciales, pues lo que sucede es que no tiene sentido una resolución que cuando se desee se pueda combatir aún cuando ya se ha pronunciado la autoridad al respecto en un determinado sentido, de lo contrario no tendrían fuerza las resoluciones y todo el tiempo se estarían impugnando y atacando las mismas ante autoridades administrativas de igual instancia.

También en esta fracción II, se habla de la improcedencia del recurso de revocación en contra de las sentencias, obviamente estamos en presencia ya no de una resolución administrativa sino de una resolución judicial, emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de alguna de sus Salas o bien por otra autoridad como lo es el Tribunal Colegiado de Circuito. En contra de las sentencias que emitan estas autoridades no es posible promover recurso de revocación y en caso de hacerlo, la autoridad administrativa no puede resolver por un orden de jerarquía, pues una autoridad inferior no puede revocar la decisión de una autoridad superior, además de que en la relación entre una autoridad administrativa y una autoridad judicial en materia de recurso estamos hablando de dos instancias distintas.

III.- No podrá interponerse el recurso de revocación tampoco en contra de los actos administrativos que previamente hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta fracción es muy parecida a la anteriormente comentada, toda vez que para conservar la seguridad jurídica de las resoluciones de dicho Tribunal, no pueden ser impugnadas sus decisiones ante una autoridad jerárquicamente menor en cuanto a jerarquía o en cuanto a instancia.

IV. Será improcedente el recurso de revocación cuando se interponga en contra de actos consentidos, entendiéndose a éstos como aquellos que no fueron recurridos o impugnados dentro del término que la ley otorga para ello, ya que la autoridad presume que no existe inconformidad alguna en contra de dichos actos.

V. No procederá el recurso de revocación cuando el acto administrativo haya sido impugnado previamente con otro recurso distinto, en este caso habrá que esperar a que se resuelva el recurso interpuesto primeramente y ver si es

procedente interponer la revocación, pues de lo contrario el recurso será declarado improcedente.

VI.- Cuando se interponga el recurso administrativo de revocación pero no se amplíe o ampliándose no se exprese agravio alguno se declarará la improcedencia del mismo, aquí es necesario hacer mención que el Código prevé la posibilidad en favor del promovente de que en caso que éste manifieste que desconoce el acto o su notificación, puede interponer el recurso de revocación y, la autoridad que se señale como autora del acto impugnado tiene la obligación de hacerlo sabedor de dicho acto y de su notificación otorgándole un plazo de cuarenta y cinco días para expresar agravios en contra del acto o de la notificación, en el caso de no manifestar nada el promovente, se desechará por improcedente el recurso, previendo esta posibilidad el artículo 129 fracción II del Código referido.

VII. Será improcedente el recurso en el caso de que la propia autoridad que emitió el acto lo revoque y como la finalidad del recurso es precisamente echar abajo el acto una vez satisfecha la pretensión se dejaría sin materia el recurso, entonces la autoridad ya no tendría caso entrar al estudio de algo que ya no existe, este es uno de los pocos casos en los cuales la autoridad actúa de manera oficiosa.

VIII. Será improcedente el recurso de revocación cuando se interponga en contra de actos que hayan sido dictados por autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en los Tratados Internacionales para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución del recurso de revocación o después de la conclusión del juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IX. Finalmente será improcedente el recurso de revocación cuando se interponga en contra de las resoluciones de autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios, cuando su cobro corra a cargo de autoridades fiscales mexicanas, en los casos en los cuales así lo establezcan los Tratados Internacionales en los que participe nuestro país.

Sobreseimiento.

Ahora pasaremos a estudiar las causas de sobreseimiento de que puede ser objeto el recurso de revocación, así encontramos que el artículo 124 A del Código Fiscal de la Federación establece los siguientes supuestos:

I.- Cuando el promovente se desista voluntariamente de su acción, situación que puede acontecer por cuestiones personales o de conveniencia por parte del promovente en el sentido de no continuar con la tramitación del recurso.

II.- Cuando durante la substanciación del recurso sobrevenga alguna de las causales de improcedencia que anteriormente ya se enunciaron.

III.- Cuando de las constancias que obran en el expediente, se logre demostrar la inexistencia del acto o resolución impugnados también se sobreseerá el recurso, en éste caso como ya se hizo referencia, al presentar nuestro recurso debemos detallar minuciosamente el acto o resolución impugnados, transcribirlos e incluso de ser posible exhibir fotocopias de los

mismos a la autoridad, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que la autoridad por una errónea interpretación, por obscuridad o ambigüedad en la descripción del acto impugnado lo sobresea.

IV.- En el caso en que hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnados, en este supuesto no tiene ya razón de ser la prosecución del recurso ya que no existe materia para resolver el mismo porque o bien se extinguió el acto o ha producido sus efectos, generando las consecuencias para las que fue emitido.

Ya que estamos en la parte relativa a la improcedencia y al sobreseimiento del recurso es válido y necesario hacer la aclaración de la diferencia entre improcedencia y sobreseimiento del recurso de revocación.

La diferencia consiste en que mientras en el caso de la improcedencia el recurso se desechará por la existencia de alguno de los supuestos marcados en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación los que derivan de un vicio que se detectó al entrar al estudio en cuanto al fondo del recurso, el desechamiento del recurso por sobreseimiento, se produce por algún defecto de forma, es decir, que en el sobreseimiento no se entra al estudio del fondo, sólo de la forma tal como lo describen las diversas hipótesis contenidas en el artículo 124 A del mismo Código, tal es así que incluso la fracción II del artículo en comento prevé la posibilidad de sobreseer el recurso por sobrevenir alguna de las causales de improcedencia.

Se hace la aclaración que este artículo 124 A es de reciente implementación en el Código Fiscal de la Federación, con el cual se pretende asimilar en lo más posible la tramitación y resolución del recurso de revocación a la secuela que se sigue en el Procedimiento Contencioso Administrativo, aunque

de manera incompleta ya que si la intención del legislador fue asimilar estos dos procedimientos, lo hizo de manera errónea, pues en el caso del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, es donde se regula el sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo, del cual conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en dicho artículo se contemplan dos supuestos no previstos por el artículo 124 A referido, consistentes en que opera el sobreseimiento del juicio por la muerte del promovente, y todos los casos que impidan entrar al estudio del fondo del asunto, en estos casos quedan contempladas las hipótesis contenidas en el artículo 124-A del Código Fiscal de la Federación antes señalado.

En este supuesto tal vez lo más conveniente hubiera sido contemplar los mismos supuestos de sobreseimiento, tanto para el recurso administrativo como para el juicio de nulidad y así evitar posibles lagunas jurídicas, ya que anteriormente no se contemplaba la posibilidad del sobreseimiento, sólo de la improcedencia, pero es a partir de 1998 cuando se incluye en el Código Fiscal de la Federación, Otro comentario interesante es que en el sobreseimiento del recurso de revocación no se especifica si es parcial o total, como sí se refiere en el sobreseimiento del juicio de nulidad.

g) Resolución.

La forma normal de concluir el recurso de revocación es mediante una resolución, pero cabe en este punto hacer la distinción entre la resolución que pone fin a un recurso administrativo y el derecho de petición que consagra el artículo 8 constitucional ya que en ocasiones se presta a confusión, a decir del maestro Gabino Fraga, la diferencia radica en que la autoridad en el caso del

derecho de petición no tiene la obligación de entrar al estudio del fondo del asunto y sólo se le obliga a contestar la cuestión planteada, a diferencia de la resolución que pone fin al recurso, la cual debe ser el resultado de un estudio y análisis en cuanto al fondo del mismo.

Antes de resolver el recurso, la autoridad que lo conoce debe tomar en cuenta varias circunstancias, entre ellas la valoración de las pruebas, al respecto la Suprema Corte de Justicia de La Nación se ha pronunciado en su favor, argumentando que las pruebas ofrecidas por las partes dentro del procedimiento fiscal deben de examinarse pormenorizadamente y valorarse jurídicamente en lo individual para arribar a una conclusión lo más apegada a derecho, entendiendo a la valoración de la prueba no solamente como un examen de la misma sino un análisis detallado para poder cumplir con la finalidad para la que fue ofrecida, asimismo nuestro más alto tribunal ha determinado que la amplitud que tiene la autoridad para valorar las pruebas que se le ofrezcan de ninguna manera debe significar arbitrariedad ni abuso de esta facultad.

En el caso del recurso de revocación, las reglas que habrán de seguirse para la valoración de las pruebas son las que se aplican para el Procedimiento Contenciosos Administrativo, tal como nos lo refiere el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, el que nos remite al diverso 234 del mismo Código en comentario.

Este último artículo establece los criterios que se deben tomar en cuenta para la valoración de las pruebas tomando como base criterios generales de valoración, como es el que la prueba de confesión prueba plena, lo mismo en el caso de las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos legalmente afirmados, así como el contenido en documentos públicos y, para el caso de que en dichos documentos públicos existan manifestaciones o declaraciones de particulares, éstas sólo se entenderán que surten efectos para

la autoridad ante la que hicieron y que sus manifestaciones presuntivamente son verdad, pero no para la autoridad que resuelve el recurso respecto del cual se ofrecieron como prueba.

Para el caso de las autoridades todas aquellas manifestaciones o hechos contenidos en los documentos que ofrezcan tienen valor comprobatorio. Tratándose de la prueba pericial y testimonial, la valoración será al libre arbitrio de la autoridad que resuelve.

Hay ocasiones en las cuales puede ocurrir que las pruebas presentadas por el promovente generen en la autoridad una convicción distinta de la que el oferente pretendió atribuirles cuando las ofreció, en este caso la autoridad no está obligada a llevar a cabo una valoración siguiendo los lineamientos especificados por el oferente, pues debe argumentar sus propias conclusiones lo debe hacer razonadamente señalando los criterios de valoración utilizados y, con esto evitar la generación de actos arbitrario que violen las garantías individuales de los promoventes.

La autoridad tiene un límite temporal para emitir su resolución, el cual es de tres meses, tiempo que en opinión personal es excesivo, máxime que se trata de un recurso administrativo que ataca un acto emitido por la propia autoridad, por lo tanto ya tuvo conocimiento del mismo e incluso debe tener un expediente que contenga los antecedentes del asunto.

El otorgar tres meses para resolver sobre algo de lo que ya se conoce es excesivo, consideramos personalmente que treinta días hábiles son suficientes para resolver el recurso, pues al hablar de días hábiles estamos en el caso de que *en realidad el término que tendría la autoridad para resolver el recurso sería de cuarenta días naturales y no noventa días como tiene en la actualidad,*

además en el supuesto de que la autoridad no emitiera la sentencia en dicho término entraríamos a la figura de la negativa ficta, con lo cual se entendería que el recurso de revocación fue resuelto en sentido negativo y que se ha confirmado el acto o resolución impugnado, pudiendo posteriormente acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa atacando el acto impugnado que fue confirmado en su contenido por la negativa ficta, con esto el término de tramitación y resolución del recurso de revocación, sólo fue tiempo perdido, pues a final de cuentas se tiene que acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a impugnar el acto administrativo mediante el juicio de nulidad.

Previo a la resolución del acto impugnado, la autoridad deberá analizar los agravios y demás razonamientos expresados por el promovente, pero bastará con la suficiencia de uno de ellos para desvirtuar la validez del acto, siendo innecesario el estudio de los restantes agravios expresados, la autoridad también podrá auxiliarse de los hechos que no necesitan comprobación y deberá revisar que se encuentre el recurso debidamente fundamentado así como citados los preceptos legales, y cuando el promovente no haya citado los fundamentos correctos, la autoridad podrá subsanar estas deficiencias de forma más no por éste motivo desechar el recurso, tampoco podrá modificar los hechos manifestados por el promovente y para el caso de que advierta alguna causa de ilegalidad por la que pueda desechar el recurso deberá fundar y motivar correctamente y con claridad su determinación.

El sentido en que debe dictarse la resolución al recurso de revocación lo encontramos en el artículo 133 del multireferido Código Fiscal del la Federación el cual a continuación se enuncia:

Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:

I.- Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

II.- Confirmar el acto impugnado.

III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado.

V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del promovente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aún cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de este Código.⁶⁰

Estos son los efectos que produce el recurso de revocación, cabe hacer dos comentarios al respecto en cuanto a las modificaciones que tuvo dicho artículo en la reforma de 1998, la primera de ellas es relativa la fracción III y último párrafo del artículo 133 la cual ordena mandar reponer el procedimiento, antes de la reforma se establecía que dicha reposición debería hacerse dentro de los cuatro meses siguientes a la *notificación del acto impugnado*, en cambio después de la reforma se estableció que el cumplimiento a la resolución que ordene reponer el procedimiento debería hacerse dentro del término de cuatro meses contados a partir de la fecha en que *se declare firme la resolución*.

Esta reforma resultó benéfica ya que redujo el tiempo de cumplimiento de la resolución, pues mientras antes de la reforma la autoridad después de haber dictado la resolución era tardada para notificar la misma y a partir de la notificación es cuando le empezaban a correr los cuatro meses referidos, actualmente se priva a la autoridad de la discrecionalidad para notificar el acto cuando quiera y, el término de los cuatro meses para dar cumplimiento a la misma corre desde que se declare firme la resolución que ponga fin al recurso.

La otra reforma que merece un comentario importante es la relativa a la fracción V del mismo ordenamiento en comento, respecto de la cual a continuación transcribimos una cita contenida en el libro Derecho Financiero Mexicano del maestro de Francisco de la Garza, el cual de manera muy objetiva y contundente refiere el problema y desventaja que presentó la reforma que incluyó la fracción V del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación.

"Antes de la reforma del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, el TFF había resuelto con tino que al plantearse ante la autoridad un recurso combatiendo determinada resolución administrativa, su actuación debía limitarse a estudiar la resolución en los términos que fue emitida y los argumentos del particular en contra de la misma, y con base en ello confirmaría si la consideraba correcta, o revocarse si estimaba que estaba mal fundada o inmotivada, porque en ese momento no estaba actuando como autoridad emisora de la resolución, sino sólo como revisora, por lo que no podía aceptarse que con los argumentos del actor la autoridad mejorara la resolución en su fundamentación y motivación, ya que ello iría en perjuicio del particular, transformando un medio de defensa a su favor en una nueva oportunidad para la autoridad de corregir sus errores, lo que desvirtuaría indudablemente este medio de defensa, pues sería contrario a la finalidad para la que fue creado o sea la de protección al particular en contra de las arbitrariedades de la autoridad. RTFF, 2º, Época, No. 73, I.1986, p. 619. No obstante lo atinado de dichos argumentos se reformó la fracción V del Art. 133

⁶⁰ Fisco Agenda, "Código Fiscal de la Federación". Ed. ISEF, México, D.F. 2001. Pág. 144.

para establecer que la resolución que ponga fin al recurso pueda notificar el acto impugnado o dictar uno que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del contribuyente. ⁶¹

Con este comentario se denota claramente la infortunada redacción de la reforma al artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, lo cual sólo es en perjuicio del contribuyente.

⁶¹ Op. Cit. De la Garza. Págs. 854, 855.

CAPITULO V ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EL RECURSO DE REVOCACION DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y EL RECURSO DE REVISIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

V.1. APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACION COMUN AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Es común que nos encontremos en el mundo del derecho que ninguna ley es completamente absoluta e independiente en cuanto a su aplicación respecto de las demás, ni la propia Constitución como máximo ordenamiento jurídico, puede estar exenta de la supletoriedad, entendiendo a ésta como la aplicación complementaria de la ley y sólo se utiliza para los casos en los cuales se desea llenar omisiones y lagunas o bien para la interpretación de algún ordenamiento, es muy común la supletoriedad entre leyes y códigos; hay que hacer una distinción entre la supletoriedad, los usos, las costumbres y los principios, donde estos tres últimos supuestos se pueden presentar en cualquier tiempo y en cualquier instancia, en cambio la supletoriedad de las leyes tienen la característica de proceder sólo cuando el texto de la misma lo reconoce y regula.

Existían hasta 1967 dos criterios para la aplicación supletoria del derecho común regulados en el Código Fiscal de la Federación, los cuales han sido retomados en la actualidad en diversos criterios de la Sala Superior del antes Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistentes por una parte en que se aplicaría supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civiles a la materia fiscal y administrativa cuando así lo estableciere expresamente el Código, o bien, cuando existiera

alguna institución que no fuera regulada por el mismo Código o alguna ley en materia administrativa, siempre y cuando dicha supletoriedad no fuera en contra del derecho fiscal ni administrativo.

La enumeración respecto de la aplicación supletoria que hace la ley tiene el objetivo de establecer la prioridad e importancia que debe tener un ordenamiento sobre otro u otros, para aplicarse supletoriamente.

Generalmente la supletoriedad de una ley lo será respecto de las leyes de la misma materia o bien sobre leyes que contemplan principios generales, como el caso de la legislación común. Cuando una ley contempla en su cuerpo normativo a la supletoriedad, lo hará respecto de los supuestos no contemplados por esta, con lo cual se pretende subsanar las omisiones.

En los casos en los cuales las leyes no expresan la supletoriedad, habrán de aplicarse los principios generales del derecho, después las leyes de carácter general y finalmente las leyes especiales.

Así, la supletoriedad se invoca en leyes especiales respecto de leyes generales buscando que los supuestos que no contempla una ley sean regulados por otra y así evitar que por la existencia de dicha laguna deje de aplicarse el ordenamiento jurídico.

Hay que destacar que en la mayoría de los casos la supletoriedad de las leyes se aplica en los aspectos procesales, no tanto en cuestiones de fondo, ya que la mayoría de los ordenamientos si regula su derecho objetivo, pero debido a que el ámbito procesal es demasiado complejo y amplio, es posible que un solo ordenamiento no abarque la gran cantidad de situaciones que en la práctica puedan presentarse.

Tanto el derecho administrativo como el derecho fiscal reclaman su autonomía frente al derecho civil, estableciendo en sus legislaciones conceptos que cada vez responden más a las necesidades propias de su materia, con lo cual aseguran en mayor medida su independencia, pretendiendo despojarse de la carga supletoria que les ha impuesto el derecho común.

En nuestro caso en particular la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 2º nos establece la supletoriedad:

*"Artículo 2. Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente."*⁶²

Encontramos un ejemplo muy ilustrativo de supletoriedad en el artículo segundo transitorio de la ley de la materia que establece que se derogan en las diversas leyes administrativas todo lo referente a los recursos administrativos, con lo que se evidencia que en materia de recursos administrativos no existe supletoriedad de alguna otra Ley administrativa y por lo tanto es aplicable únicamente lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a ésta le sería aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, en cuanto a la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación respecto de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, dicho código nos establece en su artículo 5º segundo párrafo que a falta de disposición

⁶² Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México, D.F. 4ª. Edición. Pág. 1.

expresa de las leyes fiscales se aplicará la legislación federal común, cuando su aplicación no sea contraria al derecho fiscal.

Existen algunos criterios en ese sentido como el siguiente:

" PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto el hecho de que si el derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada Jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado".⁶³

En la materia fiscal y administrativa existen algunas excepciones a la supletoriedad, como es el caso de que conforme al artículo 23 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la competencia territorial es prorrogable por mutuo consentimiento de las partes, expresa o tácitamente; regla que no tiene aplicación en el caso de que alguna autoridad fiscal federal y un contribuyente pretendieran que un asunto de la competencia de una Sala Regional no Metropolitana se ventilara ante una Metropolitana, pues dicha regla es contraria a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

⁶³ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Marzo de 1989, Pag. 18.

Podemos señalar que el capítulo más importante del Código Federal de Procedimientos Civiles por su carácter supletorio, es el relativo a las pruebas, debido a que en algunas leyes fiscales sólo se hace alusión a la presentación de éstas, dejando lagunas jurídicas muy importantes, en este caso en primer término se aplica la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación que contiene todo un capítulo de pruebas, ello restringe la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, y sólo en el caso de las leyes administrativas que no prevean la supletoriedad en materia de pruebas se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

También la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles tiene límites, los cuales son señalados en el siguiente criterio:

"CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- LÍMITES DE SU APLICACIÓN SUPLETORIA. La aplicación supletoria de tal ordenamiento tiene sus limitaciones porque como lo ha expresado esta Sala Superior en diversos casos, ese Código es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales salvo que la Ley especial disponga expresamente lo contrario; sin embargo, tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son, entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la Ley especial no contempla, que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal tal como lo dispone el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación".⁶⁴

Otro ejemplo de aplicación supletoria lo es cuando se resuelve un recurso administrativo y sus puntos resolucivos son contradictorios, ambiguos u

oscuros, deberá promoverse la aclaración de la resolución en los términos del artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que esta institución no la prevé ni el Código Fiscal de la Federación ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En materia administrativa y fiscal cuando alguna cuestión no se encuentre regulada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el Código Fiscal de la Federación ni en alguna otra ley aplicable a las materias, entonces se tendrán que aplicar por parte del juzgador los principios generales del derecho en atención a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 Constitucional.

⁶⁴ Idem. Abril de 1989, Pág. 27.

V.2.- DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE AMBOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Empezaremos por el estudio de las diferencias entre el recurso de revocación regulado en el Código Fiscal de la Federación y el recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Antes de entrar a esta parte del trabajo cabe hacer la aclaración que las diferencias y similitudes que se esbozarán no son enumerativas ni mucho menos exhaustivas, sólo haremos notar aquellas que a nuestro parecer son las más importantes y que trascienden en uno u otro recurso.

Diferencias.

La primera diferencia es la denominación que se hace de uno y otro, lo que acarrea una diferencia fundamental y sobre la cual descansa una de las conclusiones del presente trabajo, siendo la relativa a la autoridad que resuelve el acto; Como ya se refirió anteriormente, en la revocación quien resuelve es la misma autoridad que emitió el acto que se impugna y en cambio, en el recurso de revisión es la autoridad superior de la que emitió el acto la que conocerá el recurso, esta es una diferencia trascendental, puesto que si se somete al conocimiento del asunto a la autoridad que ha resuelto con anterioridad, lógico es que imprima el mismo criterio que utilizó al resolver el asunto en primera ocasión.

Por otro lado, cuando la autoridad que resuelva el recurso es la autoridad superior de la que emitió el acto, es probable que el criterio difiera, aunado a la presión que ejercen los órganos de fiscalización interna de las dependencias de la administración pública y con las responsabilidades que se pueden fincar, es más probable que la autoridad superior sí se adentre al estudio del recurso que la autoridad que emitió el acto impugnado.

Otra diferencia importante es la procedencia, ya que mientras el recurso de revocación que regula el Código Fiscal de la Federación procede en contra de las resoluciones de autoridades fiscales federales en los diversos supuestos referidos, el recurso de revisión contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por su parte procede en contra de resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. Es decir, que mientras el recurso de revocación precede en contra de actos de autoridades fiscales federales, el recurso de revisión procede en contra de actos de autoridades administrativas.

El término para la interposición, es una diferencia importante entre ambos recursos; Mientras al recurso de revocación se le otorga un término genérico de 45 días para su interposición, en la revisión sólo se tienen 15 días para interponerlo, existiendo una diferencia de 30 días, situación que no compartimos puesto que si los dos son catalogados como recursos administrativos, deben seguir el mismo principio de los recursos administrativos en cuanto a la celeridad, informalismo, rapidez, etc. Entonces haríamos la pregunta ¿porqué la diferencia tan grande en el término para interponer uno y otro ?, opinamos al respecto que el término apropiado debe ser de 30 días para ambos recursos, pues cuarenta y cinco días nos parece excesivo.

Ahora referimos la diferencia entre ambos recursos con respecto a la autoridad que resuelve, esta es una diferencia muy importante pues de ella se deriva gran parte de la problemática del recurso administrativo en nuestro país.

El recurso de revisión por su parte es interpuesto ante la autoridad que emitió el acto recurrido pero resuelto por la autoridad superior de ésta, pero en el recurso de revocación la autoridad ante quien se interpone es la que emitió el acto impugnado y es la misma que lo va a resolver, en el caso del recurso de revocación se denota el problema de que la autoridad que emitió el acto impugnado mediante el recurso de revocación debe ser quien revise y corrija la irregularidades que cometió, pero generalmente confirma nuevamente el sentido del acto impugnado.

Consideramos que no debe ser la autoridad que emitió el acto recurrido la encargada de resolver el recurso de revocación pues reiteraría el mismo criterio con el que resolvió el acto, con esto el interponer el recurso de revocación sólo sería tiempo y dinero perdidos, el cual podría ser utilizado interponiendo directamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde es mucho más probable que se entre al fondo del estudio del asunto.

Ahora referimos una diferencia existen entre ambos recursos en cuanto al otorgamiento de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. El recurso de revocación establece la posibilidad de otorgar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, pero en caso de que ésta se niegue no concediéndose en perjuicio del promovente, éste podrá acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, promoviendo un incidente de suspensión de ejecución, o acudir ante el superior de la autoridad ejecutora si se está tramitando el recurso, como lo establece el artículo 144 último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte en el recurso de revisión se establece en el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en su último párrafo contempla la figura de la afirmativa ficta, la cual consiste en que si la autoridad no resuelve sobre la solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución dentro del término de cinco días posteriores a su interposición, se entenderá que la suspensión se ha concedido. La diferencia se traduce en un ahorro importante de tiempo, pues en el caso del recurso de revocación, si la autoridad no resuelve sobre la suspensión, habrá que interponerse el incidente de suspensión de ejecución, lo cual implica tiempo para su resolución, en cambio en el recurso de revisión transcurridos los cinco días desde su solicitud si no se resuelve sobre el mismo se entiende que dicha suspensión se otorga al recurrente.

El término dentro del cual deberá dictarse la resolución que ponga fin al recurso administrativo es otra diferencia, en los casos de los recursos analizados es diferente en el supuesto en el cual se ordene reponer el procedimiento o bien se ordene realizar un determinado acto, en este caso para el recurso de revisión el término será de cuatro meses, y en el recurso de revocación el término será de tres meses, pero aún así, consideramos que el término de tres y cuatro meses para resolver el recurso es excesivo, sobre todo por tratarse de un recurso del cual ya se tiene previamente realizado un estudio por parte de la autoridad en el caso del recurso de revocación, lo idóneo a nuestro parecer es que el término para resolver sea de treinta días hábiles, como ha quedado señalado.

Similitudes.

A decir verdad existen más diferencias que similitudes, a pesar de que se trata de recursos administrativos, los cuales deben seguir los mismos principios

como informalidad, celeridad, claridad, etc. Pero que en muchas ocasiones no se cumplen.

Como similitudes marcadas se destacan la uniformidad en los requisitos que debe contener el recurso administrativo, salvo el caso de algunos requisitos que deben tener los escritos en materia fiscal y que por su naturaleza son distintos, como por ejemplo: indicar el domicilio fiscal y el Registro Federal de Contribuyentes, requisito esencial en materia fiscal pero no en la materia administrativa.

También se aplican los mismos criterios en materia de pruebas, coincidiendo en que se aceptarán todo tipo de pruebas que permita el derecho, con excepción de la confesional y la testimonial mediante absolucón de pliego de posiciones a cargo de las autoridades.

Finalmente, se otorga la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en ambos recursos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos previamente establecidos, además aclarando que en el caso del recurso de revocación el término que tiene el particular para garantizar el crédito fiscal será de cinco meses contados a partir de la fecha en la cual se haya interpuesto dicho recurso, de conformidad con lo establecido por el artículo 144 segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

V.3. LA MATERIA FISCAL COMO EXCEPCION EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo primero, primer párrafo, el ámbito de aplicación de la misma, y en su segundo párrafo indica los casos de excepción de aplicación para algunas materias, siendo éstas:

Materia Fiscal.

Financiera.

Responsabilidad de Servidores Públicos.

Electoral.

Justicia Agraria.

Laboral.

El Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y.

Materia económica y prácticas desleales de comercio internacional.

En el tercer párrafo del artículo en comento se menciona nuevamente a la materia fiscal y refiere que únicamente será excluida de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo lo referente a las contribuciones y a los accesorios que deriven directamente de estos.

No existe a nuestro parecer justificación válida respecto a la exclusión de estas materias de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aún cuando se

señala en la exposición de motivos de dicha ley, que el objetivo de la misma es crear un procedimiento administrativo tipo, unificando criterios y principios, con la necesidad de establecer también procedimientos especiales para los diversos casos excepcionales que se desarrollan en el mundo de la administración pública, pero tal argumento resulta contradictorio, ya que se señala en el artículo en comento que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la *Administración Pública Federal Centralizada*, pero enseguida excluye a los ocho rubros antes señalados.

A su vez el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que integran a la Administración Pública Federal Centralizada, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estados, los Departamentos Administrativo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Comentamos que no existen ya los Departamentos Administrativos, el último que sobrevivía era precisamente el Departamento del Distrito Federal, pero ha dejado de ser considerado como tal, en este orden de ideas las materias relegadas pertenecen y forman una parte muy importante de la Administración Pública Federal Centralizada.

En este sentido, de las ocho materias que señala la Ley en comento como casos de excepción, todas pertenecen al ámbito de la Administración Pública Federal Centralizada. Por eso es contradictorio doblemente pues en una primera parte del artículo multireferido señala que se aplicará la Ley a la Administración Pública Federal Centralizada y en un segundo párrafo establece casos de excepción en ocho materias; la segunda contradicción es con respecto a la exposición de motivos, pues no se está cumpliendo con el objetivo original que era establecer un procedimiento general, pues como se dijo, se están excluyendo materias completas que si bien es cierto cada una de ellas tiene su propia normatividad, también lo es que su exclusión no es el camino idóneo para lograr la unificación de los procedimientos administrativos a que se pretende llegar.

Existió una modificación al proyecto original de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a cargo de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el sentido de excluir de la aplicación de dicha Ley a los organismos descentralizados, el Banco de México, el Instituto Federal de Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como especificar los casos que en materia fiscal quedarían excluidos, argumentando en este último caso lo siguiente:

*" . . . esta Comisión considera conveniente aclarar y precisar que tratándose de la materia fiscal, que queda excluida de la aplicación de la ley, se acote y determine su contenido en virtud de que dentro de concepto 'fiscal', de acuerdo con la definición que de crédito fiscal da el Código Fiscal de la Federación, ya que permite pensarse que las multas derivadas de transgresiones a las leyes administrativas en general, también quedarían excluidas de la ley, lo cual no es el propósito de la iniciativa. . ."*⁶⁵

Como se puede observar, los argumentos expresados por esta Comisión en cuanto a la marginación de las materias multicitadas no resultan convincentes, pero sí por el contrario el texto de la ley sólo origina confusión entre los gobernados en el sentido de que siendo la materia fiscal tan extensa y compleja, pueden presentarse problemas con la exclusión de una parte de ésta como lo son las contribuciones y sus accesorios, y que en otra parte del mismo texto de la ley en dicha materia si se tenga aplicación de la ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Refiriéndonos a las contribuciones y sus accesorios éstos son impugnados a través del recurso de revocación tal como lo establece el artículo 117 del

⁶⁵ Citado por Lucero Espinosa Manuel. Op. Cit. Pág. 13.

Código Fiscal de la Federación, pero consideramos que no existe obstáculo alguno para que las mismas pudieran ser impugnadas a través del recurso de revisión que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Tomando en cuenta la consideración anterior, se debería excluir del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a toda la materia fiscal argumentando que el Código Fiscal de la Federación contiene toda una regulación completa en materia fiscal, lo que haría nula la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo sobre la materia fiscal, o bien incluir a la materia fiscal completa siendo objeto de aplicación la Ley mencionada, sin excluir a una parte de la misma como lo son las contribuciones y sus accesorios y, sólo regulando por el Código Fiscal de la Federación aquellas partes especiales que requieren un tratamiento especial y que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no podría regularlo por la especificidad de la materia.

Es evidente que aún cuando expresamente el legislador no lo señala en la exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, su finalidad fue la de unificar no sólo a los procedimientos administrativos, sino también a los recursos administrativos, al indicar en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se derogan las disposiciones que en materia de recursos administrativos regulen otras leyes de la misma naturaleza.

Proponemos que únicamente en materia de recursos administrativos se aplique la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, derogando la parte del Código Fiscal de la Federación en cuanto a la regulación del recurso de revocación, en atención al segundo artículo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en aquellos casos en los cuales la referida ley fuera ambigua se aplicarían al recurso administrativo las reglas que contiene el Código Fiscal de la Federación por lo que hace a la secuela procedimental que se

sigue para la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo en cuanto a pruebas y demás cuestiones que omitiera la Ley Federal de Procedimiento administrativo, contribuyendo así a la idea unificadora de los recursos administrativos.

Con la propuesta hecha con anterioridad las ventajas se reflejarían en la reducción del término para la interposición del recurso administrativo, que en vez de ser de cuarenta cinco días sería de treinta días para ambos recursos. La aplicación de la afirmativa ficta en caso de no emitirse la resolución y aquí debiera modificarse el término para la emisión de la resolución y pasar de tres meses a treinta días hábiles,

Por otra parte el beneficio más importante es que ya no conocería del recurso la propia autoridad que lo emitió, sino que sería la autoridad superior de ésta, pudiendo aplicar un criterio mucho más objetivo e imparcial. Reforzando nuestro comentario con el criterio siguiente:

*"... la actividad revisora de la autoridad administrativa muchas veces no es muy confiable, porque en ella intervienen cuestiones aledañas 'extralegales' como el que la revocación del acto administrativo impugnado por el particular puede dar lugar a una sanción administrativa interna por negligencia del empleado que resolvió, o a un regaño del superior; o bien, a una 'baja' del 'record' estadístico de conteo de resoluciones administrativas 'bien elaboradas' y confirmadas. . . ."*⁶⁶

Coincidimos completamente con el maestro Sánchez Pichardo, en el sentido de que no debe ser la misma autoridad que emitió el acto impugnado la encargada de resolver el recurso, pues su resolución puede estar viciada.

⁶⁶ Sánchez Pichardo Alberto C. Op. Cit. Págs. 136 y 137.

V. 4. EL RECURSO DE REVISION REGULADO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Con el cambio de sexenio en el año 2000, se anunció un paquete integral de reformas fiscales, pero hasta el momento no se ha realizado tal proyecto y sólo se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 reformas a diversas disposiciones fiscales, de entre las cuales nos interesa la relativa a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual se cambió de denominación a dicho tribunal y pasa de ser Tribunal Fiscal de la Federación, nombre que llevó por muchos años, para ser denominado ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de que modifica la estructura interna de éste y se amplía su competencia.

La reforma que en este momento es de nuestro interés, es la sufrida por el artículo 11 en sus fracciones XIII, XIV y XV tercer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

. . .

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

...

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias⁶⁷

Esta reforma fue trascendental sobre todo en beneficio de los particulares que promueven el recurso de revisión, pues dada la imprecisa redacción del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que contiene el principio de optatividad, el cual indica que en contra de las resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente procederá el recurso de revisión o bien "*intentar las vías judiciales correspondientes*".

La interpretación que muchos particulares dieron a la frase "vías judiciales correspondientes", fue en el sentido de considerar al Tribunal Fiscal de la Federación una autoridad de naturaleza administrativa, y si la ley indica "vía judicial" entonces lo procedente sería interponer el juicio de amparo ante la autoridad judicial federal en contra de los supuestos que señala el artículo 83 de la ley en comento. El sentido que en la redacción de este artículo el legislador pretendió darle, fue el de la optatividad entre el recurso de revisión o el juicio contencioso administrativo ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

⁶⁷ Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

En ese orden de ideas, fueron desechados y sobreesidos por improcedentes los juicios de amparo interpuestos en contra de los supuestos que señala el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ante dicha situación y tomando en consideración el criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación sentada en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe, sirvieron de inspiración al legislador para incorporar la reforma comentada.

"REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

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

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

Nota: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa; véase la tesis 2a./J. 19/2000, publicada en el

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, Pleno y Salas, página 131.*⁶⁸

Con esta reforma y el criterio jurisprudencial mencionados no queda duda que la optatividad para impugnar los supuestos referidos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es entre el recurso de revisión promovido ante el superior de la autoridad que emitió el acto o mediante la interposición del juicio contencioso administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Otra reforma importante también es la contenida en el mismo artículo 11 fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, consistente en una ampliación de la competencia del tribunal y en especial respecto al conocimiento de la negativa ficta una vez que haya transcurrido el término señalado por las leyes respectivas y en su defecto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en estos casos también conocerá de la negativa de las autoridades a emitir la declaratoria de haber operado la positiva ficta.

Un comentario personal respecto a la reforma referida es que desde el punto de vista histórico, el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación fue denominado como tal y ahora se le cambia de denominación y pasa a ser Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con ello se entiende que deja de ser un tribunal especializado en una sola materia como la fiscal y, con la ampliación en su ámbito competencial tendrá que ocuparse de otro tipo de asuntos de naturaleza administrativa, así los magistrados que integraban el antiguo Tribunal Fiscal de la Federación, los que habían mantenido con un buen

⁶⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo: XI, enero 2000. Tesis: 2ª/J.139/99, Pág. 42.*

prestigio al tribunal por dedicarse de lleno al estudio de la materia fiscal, ahora su estudio tendrá que ampliarse a más materias administrativas como lo pueden ser educación, salud, aguas, pesca, etc. Pasando además de ser un tribunal fiscal a un tribunal de naturaleza contenciosa administrativa como se aprecia en su nueva denominación.

El anterior comentario es en el sentido de hacer notar que la reforma es en detrimento de los particulares, pues se nos está imponiendo un tribunal con una competencia bastante amplia, no teniendo ni el presupuesto ni el personal humano necesarios para atender el cúmulo de asuntos que van a empezar a llegar, con lo que no dudamos en poco tiempo su saturación inminente, con esta reforma se está cambiando calidad por cantidad que repercutirá seguramente en las resoluciones que emita este nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

V. 5. LOS ORGANOS DE FISCALIZACIÓN INTERNA Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Analizaremos ahora a los órganos administrativos internos de control que tiene las autoridades, es decir a las contralorías internas.

En los últimos años se ha desarrollado una campaña de fiscalización y control de la administración pública en todos sus niveles, se están creando órganos de revisión en el ámbito interno de las dependencias y a nivel federal que están cumpliendo con ésta función de control y freno de los actos de las autoridades, dichos órganos están generando una actividad más apegada a las verdaderas funciones de las autoridades, asimismo, se tiene una vigilancia mucho más estricta sobre las autoridades imponiéndoles sanciones a los funcionarios que cometan irregularidades.

El problema que encontramos es que al momento en que se emite una resolución y ésta tiene alguna cuestión que causa agravio al particular invadiendo su esfera jurídica, es un acto violatorio, el cual obedece generalmente a tres causas; primeramente al exceso de trabajo que priva en la administración pública, lo cual origina que no se le dedique el tiempo necesario y estudio suficiente para emitir una resolución adecuada.

Otro problema que se presenta en muchas ocasiones es la indiferencia y falta de importancia que el funcionario le presta al asunto, rezagándolo en el cúmulo de expedientes que tiene la administración pública en el olvido, pero que cuando se aproxima el término que tiene la autoridad para su resolución, el mismo es resuelto a vapor sin entrar al estudio del fondo del asunto y, finalmente hay una tercera causa por la cual las resoluciones generan agravio a los particulares y es la ignorancia y falta de conocimiento que de la ley tienen los funcionarios, así como la falta de criterios para emitir una resolución adecuada.

Ante esta situación es evidente que cuando una autoridad emite un acto que agravia al particular, lesionando su esfera jurídica y éste lo impugna mediante el recurso de revocación o mediante el recurso de revisión, precisamente por la existencia de ese órgano fiscalizador que vigila su actuar, la autoridad prefiere confirmar el acto impugnado sosteniendo sus argumentos y así evitarse conflictos internos, posibles llamadas de atención y sanciones a las que puede hacerse acreedor, dejando que en todo caso el particular si considera que aún después de resolver el recurso confirmando el acto violatorio éste le continúa causando agravio, se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que mediante el juicio de nulidad una autoridad de naturaleza distinta resuelva.

V. 6. INEFICACIA DEL RECURSO DE REVOCACION

A lo largo del presente trabajo se han desarrollado los puntos más importantes respecto al recurso administrativo en general y en específico al recurso de revocación regulado en el Código Fiscal de la Federación y al recurso de revisión contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Un punto que nos parece interesante comentar es el referente al recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación, y en especial hablar de la ineficacia que en la práctica este recurso puede presentar, el cual pretende actuar como medio de control de los actos de la administración pública.

Consideramos que el recurso de revocación que contiene el Código Fiscal de la Federación, que se interpone en contra de actos de autoridades administrativas que causan agravio al particular, en nuestro sistema de justicia administrativa carece de eficacia, aún cuando el legislador al darle la característica de optatividad pretendió que el recurso no significara obstáculo para el particular ni para la administración de justicia administrativa.

Como sabemos la finalidad del recurso administrativo es llevar a cabo un examen, una revisión sobre el actuar de la administración, dándole la oportunidad a dicha autoridad de corregir ella misma sus errores u omisiones, en el caso específico del recurso de revocación dicho examen es realizado por la propia autoridad que emitió el acto, a diferencia de algunos otros recursos administrativos como el recurso de revisión, donde la facultad de examinar corresponde al superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, además de que el plazo para interponer el recurso de revocación es bastante amplio, así como el plazo para resolverlo y que en la práctica los mismos pueden ser

menores. Estas dos características del recurso de revocación que aparentemente son poco importantes, resultan trascendentales, originando su ineficacia en la vida práctica.

Otra de las finalidades que en teoría debe cumplir el recurso administrativo es evitar el saturamiento de las autoridades judiciales, creando una especie de segunda instancia, otorgando con ello a la autoridad administrativa la posibilidad de revisar sus actos, reconsiderando por segunda vez su actuar, corrigiendo sus errores y evitando así los trámites necesarios en caso de que el asunto sea conocido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como pueden ser turnar los asuntos al superior jerárquico, realizar informes, recabar expedientes, etc.

Desgraciadamente este objetivo no se lleva a la práctica como se desearía, pues gran parte de los asuntos que se impugnan ante la autoridad administrativa mediante algún recurso administrativo, se vuelven a impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad, debido a que la pretensión de segunda instancia que la autoridad administrativa quiere darle al recurso administrativo realizar no se lleva a cabo y por lo tanto no representa una garantía de justicia para los gobernados.

Los recursos administrativos han recibido muchas críticas, siendo su talón de Aquiles la efectividad de los mismos, incluso sugiriendo la supresión de ellos, cuestión que también resulta ser extrema, pues a diferencia de la revocación, existen algunos otros recursos administrativos como el de revisión que a nuestro parecer son más prácticos y constituyen medios reales de defensa del particular, siempre y cuando tengan una regulación congruente y las autoridades administrativas estén consientes y tengan una cultura del recurso administrativo.

V.7. UNIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Algunos autores contemporáneos han estado promoviendo la necesidad de la unificación de los recursos administrativos, siendo éste una de los detonantes que impulsaron la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que tras una larga *vacatio legis* entró en vigor el 1º de junio de 1995, con dicha ley los legisladores tuvieron la intención de una doble unificación, por una parte respecto a los criterios dispersos que existen en las diversas leyes administrativas, con relación a los distintos procedimientos administrativos, y por la otra parte unificar a los recursos administrativos; aquí el problema se acentúa ya que no sólo se requiere la existencia de leyes federales unificadoras, sino que incluso en las propias legislaciones locales existe una gran variedad de criterios y procedimientos donde un mismo recurso varía de nombre y formalidades de una entidad federativa a otra o de autoridades distintas pero que pertenecen al mismo órgano de administración.

Los autores procesalistas administrativos más destacados, se han pronunciado al respecto señalando la necesidad de unificación de recursos, sin embargo todavía no se han dado las condiciones de plena conciencia entre las esferas administrativas de esta necesidad, así, pese a los esfuerzos todavía incipientes de los legisladores plasmados en esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se ha podido llegar a esta unificación y, basta tan sólo con observar que el recurso de revocación es conocido en varias legislaciones como inconformidad o reclamación, y algunas otras como recurso innominado, pero

que su naturaleza corresponde al recurso de revocación, al respecto Héctor Escola puntualiza lo siguiente:

"Cuando esa unidad, claridad y propiedad no existen, cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas, controversias y cuestiones de todo orden, que torna dificultosa la labor de quienes deben resolver, aplicando el derecho, y disminuye la eficacia de la acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses".⁶⁹

Nava Negrete afirma que debido a la existencia tan dispersa de recursos, se obstaculiza la administración de justicia. Complementa este comentario el Maestro Briseño Sierra, asegurando que el problema de los recursos administrativos es su falta de estructura y sistematización, por su parte Héctor Fix Zamudio nos dice:

"Si trasladamos nuestra atención al ordenamiento mexicano, podemos observar que precisamente por la ausencia de leyes federales o de carácter local sobre el procedimiento administrativo, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como inclusive en la misma denominación y configuración de los recursos".⁷⁰

⁶⁹ Escola Héctor Jorge Op. Cit, Pág. 221.

⁷⁰ Briseño Sierra, Humberto, "Derecho Procesal Fiscal", Segunda Edición. Cárdenas Editor México, D.F., Pág. 147 citado por Gonzalo Armienta Hernández.

Finalmente, el maestro Armienta Hernández resume en dos las acciones que se deben tomar para llegar a una verdadera unificación de los recursos administrativos como lo son:

- Acabar con la multiplicidad de denominaciones de los recursos y,
- Desaparición de la gran cantidad de recursos que existen y sus diversos procedimientos.

Con las reformas que ha sufrido el Código Fiscal de la Federación en la parte relativa al recurso de revocación y el hecho de pasar de tres recursos administrativos que se regularon en principio a la existencia nominada de sólo uno y con la regulación por parte de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de sólo un recurso administrativo, nos demuestra esta necesidad unificatoria, que es un buen primer paso pero no suficiente.

Ahora se tendrán que enfocar los esfuerzos y volver la vista a reformas que podría unificar no solamente al recurso de revocación que contempla el Código Fiscal de la Federación y al recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino a los que contemplan el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores y tantas otras leyes administrativas, e ir más allá de la materia fiscal y abarcar toda la materia administrativa con todas sus complejidades, esta idea unificadora debe concretizarse y llevarse a la práctica lo más pronto posible, ya que de lo contrario se volverían cada vez más tediosos, infuncionales y obstaculizantes los recursos administrativos, trayendo aparejada su inminente desaparición del sistema de justicia administrativa mexicana.

La masificación de recursos y demandas es un hecho evidente que ocupa un lugar permanente en las estadísticas anuales de los tribunales jurisdicciones, y lo mismo cabe decir de la inadecuación de los procesos judiciales y la falta de medios materiales y personales, originando consecuentemente que la administración de justicia no sea la panacea perfecta para arreglar tales problemas. A ello hay que sumar la pretensión formal de abrir un largo y costoso proceso judicial para una cuestión de escasa cantidad.

Con el establecimiento del carácter facultativo de los recursos administrativos el problema cobra unas dimensiones más modestas, pero lo primero que hay que postular es la unificación de los mismos.

No obstante, la problemática de los plazos excesivos para recurrir y resolver los recursos y la autoridad que debe resolverlos, no se acaba con la uniformidad o el aumento de los recursos administrativos, se requiere una adecuada sistematización, adecuación y coordinación entre los mismos.

Como se ha señalado, los recursos administrativos se han convertido en una carga para el particular que tiene que sufrir para interponer posteriormente el recurso jurisdiccional ante el órgano judicial competente, esta es la consecuencia de un deficiente régimen jurídico en materia administrativa que ha contribuido a la acentuación de la posición privilegiada de la Administración Pública frente a los particulares, en un procedimiento que debería ser entre iguales y, algunas otras cuestiones tales como la diferenciación de plazos para recurrir, el rigor desmedido de los mismos etc., con estas constantes es fácil deducir que la institución del recurso administrativo que analizamos se haya convertido en una asignatura pendiente del Derecho Administrativo, a la cual no se le haya puesto la suficiente atención.

Por otra parte, existen diversos autores principalmente españoles los cuales ante la crisis general de los recursos administrativos en la práctica, han optado por proponer la creación de órganos de naturaleza sui generis, los cuales no pertenezcan al enredado sistema estructural de la Administración Pública ni dependan íntegramente del Poder Judicial Federal, se trataría de órganos administrativos, no identificables con órganos judiciales.

Este tipo de órganos se tendrían que implantar en todas las administraciones con arreglo a los mismos perfiles en cuanto a términos, requisitos, procedimientos, etc., donde la interposición del recurso administrativo ante dichos órganos abriría un verdadero procedimiento administrativo de naturaleza impugnatoria o de segundo grado, el cual tendría que responder a criterios de flexibilidad y antiformalismo, la eficacia del procedimiento tendría que propiciarse estableciendo el principio de segunda instancia, es decir, no disponer de un entramado de recursos sobre recursos que haría caer al sistema en uno de los defectos en que, por desgracia, incurre el procedimiento del actual, serían órganos mixtos, integrados por personas con solvencia técnica, moral y profesional, (abogados, profesores de Universidades, funcionarios, etc.) suficientes para asegurar la emisión de resoluciones estudiadas en su fondo y apegadas a derecho que garantizaran la eficacia de los recursos administrativos, es necesario señalar que la implantación de un modelo de órganos especializados deben ser objeto de una profunda reflexión por parte del legislador.

En países europeos principalmente España y Francia, cunas de la justicia administrativa, los recursos administrativos si funcionan como verdaderos medios de defensa en favor de los particulares, en nuestro país desgraciadamente los mismos son vistos como obstáculos y trabas para administrar justicia, ante ésta crisis de los recursos administrativos es urgente tomar medidas rápidas y

directas para volver práctico y funcional su uso, antes de que nos alcance la inminente desaparición de los recursos administrativos.

CONCLUSIONES.

1.- Los recursos administrativos son los medios de defensa con que cuentan los particulares para atacar o combatir las resoluciones que emitan las autoridades de tipo administrativo.

2.- Los recursos administrativos se encuentran establecidos en las propias leyes correspondientes, tal es el caso del recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación; sin embargo existe la Ley Federal de Procedimiento Administrativo donde se encuentra regulado el recurso de revisión, a fin de ser utilizado por los particulares cuando se afecte su esfera jurídica en alguna ley de carácter administrativo.

3.- Tanto el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación como el recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son desde nuestro punto de vista de naturaleza judicial, ya que siguen toda una secuela procedimental similar a la que se desarrolla en la vía judicial, con una etapa probatoria, valoración de pruebas, resolución, posibilidad de impugnación, etc. Y sólo por el hecho de que el recurso sea resuelto en una instancia o sede administrativa, se le pretende dar esa naturaleza, pero en realidad su naturaleza es judicial.

4.- Consideramos que otro de los problemas que tiene en general el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación es el relativo a que es la misma autoridad que emitió el acto la que lo resuelve, por lo que no existe

confianza en la resolución emitida por la autoridad, ya que se sigue sosteniendo el mismo criterio que en la resolución original.

5.- Consideramos que es excesivo el término de cuarenta y cinco días para interponer el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación, ya que sostenemos que debería reducirse a treinta días y también a treinta días el término para interponer el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para igualar los plazos considerando que treinta días es un plazo razonable de un mes y medio, tomando en consideración que cuentan los días hábiles.

Lo anterior acarrearía como consecuencia una serie de reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por que también habría que reducirse otros plazos, para darle celeridad procesal a éstos recursos administrativos.

6.- Sería conveniente desde nuestro punto de vista que se suprimiera el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación y que solamente existiera el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como único recurso administrativo, ya que en última instancia con las reformas llevadas a cabo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el que va a conocer de la resolución que emita la autoridad en el recurso administrativo, y además sería distinta la autoridad que emitió el acto de la autoridad que resuelve, asimismo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se contempla la figura de la afirmativa ficta.

7.- La afirmativa ficta es una figura benéfica a favor de los particulares que debe incluirse en todos los recursos administrativos, para evitar que cuando

una resolución no es emitida en tiempo se tenga que atacar su negación, pues la negativa ficta no tiene carácter ejecutivo y se debe solicitar la declaratoria de negativa, lo que implica pérdida de tiempo, en cambio la afirmativa ficta es una resolución que produce efectos por sí misma en beneficio del particular, ya que con una resolución en la que opere la negativa ficta y con la que se le conceda la razón al particular afectado, éste seguramente se desistirá de su pretensión de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa atacando la resolución mediante juicio de nulidad.

8.- Los órganos de control interno, auxilian en la eficacia y resolución de los recursos administrativos, ya que su finalidad es revisar el actuar de la administración pública y sancionar a los funcionarios, motivando que su actuar sea apegado a derecho, ejerciendo presión para que las resoluciones sean estudiadas y analizadas en cuanto al fondo en beneficio tanto de los particulares como de las propias autoridades administrativas.

9.- El recurso de revocación en la práctica presenta vicios que hacen evidente su ineficacia como medio de control de los actos de las autoridades administrativas, contempla términos para su interposición y resolución bastante amplios y, es ilógico que resuelva el recurso la misma autoridad que emitió el acto impugnado.

10.- Promover entre los funcionarios públicos de las autoridades administrativas la importancia del recurso administrativo, su función y los beneficios que tanto para ellos como para los particulares esta institución puede representar, ya que de lo contrario se está fomentando la desaparición del recurso administrativo.

11.- Se propone la creación de órganos internos en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, los cuales se encarguen de resolver única y exclusivamente los recursos administrativos que les presenten los particulares, con los cuales se asegure una resolución imparcial, es decir, que no resuelvan las mismas autoridades que conocieron del acto impugnado.

12.- Pugar porque todos los recursos se resuelvan solamente en la forma que establece la Ley Federal de procedimiento Administrativo sin hacer ninguna clase de excepción.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRAN SALVATTI, Mariano, VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas. Editorial Porrúa, 5ª edición, México, D.F. 2000, 360p.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Proceso Tributario del Derecho Mexicano, Editorial Textos Universitarios, S.A., México, D.F. 1977.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico-práctico de los Recursos Administrativos, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.

BARNÉS VAZQUEZ, Javier. El procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado, Editorial Civitas, S.A., Madrid España, 1993, 517p.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal, 2ª. Edición, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D.F., 1975.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, Editorial Themis, 4ª. Edición, México, D.F., 1994, 716p.

CORTINA GUTIERREZ, Alfonso. Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria, Editorial Themis, México 1993, 298p.

CHINCHILLA, Carmen. Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S.A., Madrid España, 1992, 195p.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, 3ª Edición, 1998, México D.F., 223p.

DELPIAZZO CARLOS E. y Guariglia Carlos. Los Recursos Administrativos y el Acto Institucional Editorial Fundación Cultural Universitaria, Montevideo Uruguay, 1979, 91p.

DIEZ MANUEL, María. El Acto Administrativo, Editorial Tipografía Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1956.

ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado Teórico-práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1967.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 9ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1962.

FERNÁNDEZ R., Tomás. De la Arbitrariedad de la Administración, Editorial Civitas, S.A., Madrid España, 2ª edición, 1997, 253p.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Editorial Colegio Nacional, México, D.F., 1983.

GARZA VELA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 12ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Los Recursos Administrativos, Editorial Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1969.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso. La Justicia Administrativa en México, Editorial Ius, México D.F. 1992, 413p.

GORDILLO AGUSTÍN, A. Procedimiento y Recursos Administrativos, Jorge Alvarez Editor, Buenos Aires Argentina, 1964.

HEDUÁN VIRUES, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Asociación Nacional de Abogados, México, D.F., 1975.

JIMENEZ GONZÁLEZ, Antonio. Lecciones de Derecho Tributario, Editorial ECAFSA, 4ª Edición, 2ª reimpresión 1998, México D.F., 432p.

LANZ CARDENAS, José T. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

LOPEZ ROJAS, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano, Universidad de Guanajuato, México 1995, 269p.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, D.F. 2000 201p.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1997.

De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad, 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1997.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1966.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Recursos Administrativos, Editorial Trillas, México, D.F., 1987.

Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1959.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 1988, 382p.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, 1ª reimpresión, México, 1991.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano incluye Recursos Administrativos, Derecho Procesal Fiscal y Amparo en Materia Fiscal. Editorial México Cárdenas. México 1991 326p.

SANCHEZ PICHARDO C. Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, México, D.F. 1999, 553p.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa. Editorial Civitas, S.A., Madrid España 1996, 425p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, Tomo I.

LEGISLACION CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.
- Diario Oficial de la Federación.
- Gaceta Parlamentaria.
- Ley de Amparo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- CD ROM IUS 2000.