

872709



UNIVERSIDAD
DON VASCO, A.C.

UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.
INCORPORACIÓN No. 8727-09 A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO



32

ESCUELA DE DERECHO

"DERECHO FISCAL.
LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL RECURSO DE
REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JUAN MANUEL MELGOZA DEL RIO

ASESOR: LIC. ANA ELVIRA HERNANDEZ CHAVEZ

URUAPAN, MICHOACÁN; JUNIO DEL 2002





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD DON VASCO, A. C.
Escuela de Derecho

ENTRONQUE CARRICERA A PATZCUARO No. 1100
APARTADO POSTAL 96
TLLS.: 524 17 46 , 524 17 22 , 524-25-26 URUAPAN, MICHOACAN
CLAVE UNAM 8727-09 ACUERDO: 2/8/95



AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

NOMBRE DEL ALUMNO: MELGOZA DEL RÍO JUAN MANUEL
APELLIDO PATRINO APELLIDO MATERNO NOMBRE

SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS:

"DERECHO FISCAL.
LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL RECURSO DE
REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL FEDERAL"

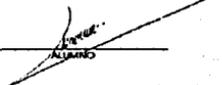
OBSERVACIONES:

NINGUNA

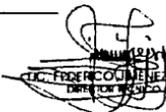
URUAPAN, MICHOACÁN, A 18 DE JUNIO DEL 2002.



DIRECTOR



ALUMNO



LIC. FEDERICO MENEZES PEJERO
DIRECTOR ESCUELA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DEDICATORIA

A mi madre,

por darme su amor, fuerza y apoyo
sin lo cual, no hubiese logrado mis propósitos.

A mi novia,

por su desinteresado amor
y comprensión.

A todos mis maestros de Derecho,

por haberme brindado sus conocimientos.

A la Lic. Ana Elvira Hernández Chávez,

por su importante colaboración como maestra y
asesor dentro del presente trabajo de tesis.

A Dios,

Por haberme dado la fuerza y sabiduría necesaria
para terminar esta profesión que tanto quiero.

INDICE

Introducción.....	9
-------------------	---

CAPITULO 1.

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

1.1 Concepto.....	15
1.2 Antecedentes.....	16
1.2.1 En el Derecho Romano.....	16
1.2.2 En la Constitución Política Mexicana de 1917.....	17
1.2.3 Desde 1962 a la actualidad.....	19
1.3 Naturaleza y extensión de la suplencia de la queja deficiente.....	23

CAPITULO 2.

CLASIFICACION DE LAS MATERIAS EN LAS QUE SE APLICA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

2.1 En cualquier materia cuando el acto que se reclama se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	27
2.2 En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.....	32
2.3 En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley de Amparo.....	35
2.4 En materia laboral, la suplencia solo se aplicará a favor del trabajador....	38
2.5 En favor de los menores de edad o incapaces.....	40

2.6	En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.....	42
-----	--	----

CAPITULO 3.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

3.1	Concepto de medios de defensa.....	48
3.2	Marco legal del Recurso Administrativo de Revocación.....	50
3.2.1	Constitución Política Mexicana.....	50
3.2.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	52
3.2.3	Ley del Servicio de Administración Tributaria.....	53
3.2.4	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.....	54
3.3	El Recurso Administrativo de Revocación.....	55
3.3.1.	Concepto.....	55
3.3.2.	Elementos de los recursos.....	56
3.3.3.	Principios de los recursos.....	57
3.3.4.	Requisitos de la promoción del Recurso Administrativo de Revocación.....	59
3.3.5.	Documentos que se deben acompañar al Recurso Administrativo de Revocación.....	61
3.3.6	Representación ante las autoridades fiscales.....	63
3.3.7	Momento de interposición del recurso.....	64
3.3.8	Suspensión del plazo para la interposición del recurso.....	67

3.3.9	Las pruebas dentro del Recurso Administrativo de Revocación.....	68
3.4.	El procedimiento en el Recurso Administrativo de Revocación.....	70
3.4.1.	Casos de procedencia.....	70
3.4.2.	El recurso por violaciones al Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	74
3.4.3.	Causales de improcedencia.....	77
3.4.4.	Causales de sobreseimiento.....	78
3.4.5.	Impugnación de las notificaciones.....	79

CAPITULO 4.

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

4.1.	Razones jurídicas y momento en el cual la autoridad fiscal debe aplicar de manera obligatoria la suplencia de la queja deficiente en el Recurso Administrativo de Revocación.....	84
4.2.	Efectos de la resolución que pone fin al Recurso Administrativo de Revocación.....	89
4.2.1.	Desechar por improcedente.....	90
4.2.2.	Tenerlo por no interpuesto.....	91
4.2.3.	Sobreseer el recurso intentado.....	91
4.2.4.	Tener por no presentada la promoción.....	92
4.2.5.	Confirmar el acto impugnado.....	92
4.2.6.	Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.....	93

4.2.7. Dejar sin efectos el acto impugnado.....	94
4.2.8. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.....	95

CONCLUSIONES.....	97
--------------------------	-----------

PROPUESTA.....	100
-----------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	102
--------------------------	------------

INTRODUCCION

El Estado se define como una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, la realización de la totalidad de los fines humanos (De Pina, 1996: 276). El Estado Mexicano, en el cumplimiento de sus objetivos, realiza diversas actividades, entre ellas las funciones administrativas, las cuales independientemente del órgano que las lleve a cabo, pueden tener consecuencias, unas de hecho y otras de derecho (Barcenás,2000:7).

Una de las funciones principales que tiene el Estado, para conseguir los objetivos para los que fue creado, se origina de la obligación constitucional que establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Política que señala " Son obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,2000).

Con motivo de esta facultad recaudadora del Estado, se emiten actos de autoridad fiscal, los cuales se ejecutan en contra de los particulares que están obligados al pago de determinados impuestos, pero muchas veces dichos actos adolecen de los requisitos que debe contener todo acto de autoridad fiscal tal como lo establece el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación el cual señala que " los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos

los siguientes requisitos: I.- Constar por escrito, II.- Señalar la autoridad que lo emite, III.- Estar fundado y motivado, y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a que vaya dirigido (Código Fiscal de la Federación,2001:58).

En la actualidad, los actos administrativos que se emiten en contra de los particulares, lesionan gravemente los intereses de los contribuyentes, toda vez que la mayoría de las veces se encuentran vicios de nulidad desde su emisión.

Pero para combatir los citados actos de autoridad, el contribuyente tiene a su alcance un efectivo medio de impugnación establecido en el Código Fiscal de la Federación, denominado Recurso Administrativo de Revocación, el cual se interpone ante la propia autoridad fiscal emisora del acto, para el efecto de que revise nuevamente la legalidad de su resolución, y en caso de no encontrarse apegada a derecho proceder a dejarla sin efectos.

A pesar de la nueva oportunidad que se le presenta a la autoridad resolutora del Recurso Administrativo de Revocación, para examinar los actos que emite, y determinar si los mismos se ajustan o no a derecho, la propia autoridad los deja subsistentes, por el hecho de que los agravios expresados por el recurrente no son suficientes para probar la ilegalidad de la resolución recurrida

haciendo caso omiso al tenor del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación que señala la suplencia de la queja deficiente al afirmar en su segundo párrafo que la autoridad que conozca del Recurso de Revocación “ **podrá** revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y *los agravios sean insuficientes*, de lo cual deriva la trascendencia de establecer con carácter obligatorio esta figura.

En ese orden de ideas, tenemos que se encuentra establecida en el ordenamiento de mérito, una verdadera suplencia de la queja deficiente dentro de la resolución del Recurso Administrativo de Revocación, pero el término *podrá* deja las puertas abiertas a la autoridad resolutora para que aplique o no esta institución de derecho de enorme importancia en nuestra legislación, la cual en caso de señalarse en el citado cuerpo de leyes de forma *obligatoria* para la autoridad fiscalizadora, contribuiría a realizar de una manera más tangible la efectiva impartición de justicia, como fin primordial del derecho

Por lo antes expuesto, el **objetivo de la presente investigación** es señalar que las controversias que se promueven ante los órganos encargados de administrar justicia en materia fiscal y los particulares que se sienten lesionados en sus derechos, por actos emitidos por las autoridades fiscales federales, no pueden seguirse concibiendo sin que opere de **oficio** en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, una institución establecida en nuestra Carta Magna como lo es el principio de la *Suplencia de la Queja Deficiente*, plasmada en el citado

artículo pero de manera discrecional, dejando en estado de indefensión a los particulares en virtud de que en muchas ocasiones no pueden combatir de una manera adecuada las resoluciones fiscales ilegales a todas luces, por la falta de una asesoría jurídica adecuada, lo cual se traduce en una deficiente expresión de agravios, y por ende en una ejecución de dicho acto carente de toda legalidad.

La metodología empleada para la elaboración del presente trabajo de tesis, consistió principalmente en la investigación documental en diferentes textos jurídicos, recopilación de bibliografía, leyes relativas a la materia fiscal y jurisprudencias, así mismo se utilizó el método analítico consistente en el análisis personal de los diferentes apartados que integran esta investigación, así como la crítica de los aspectos concernientes al objetivo planteado.

Por otra parte, es necesario señalar que el presente trabajo consta de cuatro capítulos, en el capítulo uno se señalan el concepto y los antecedentes históricos del Principio de la Suplencia de la Queja Deficiente, desde el derecho romano hasta nuestra constitución política mexicana vigente.

En el capítulo dos, se analizarán las materias en las que se aplica en forma obligatoria la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo, las cuales únicamente se toman como base para fundamentar esta investigación, sin que constituyan materia de la presente tesis, como lo son en materia penal a favor

del reo, en materia laboral a favor de la clase trabajadora, a favor de los menores e incapaces, entre otras.

En el capítulo tercero se desarrolla el procedimiento que se sigue dentro del Recurso Administrativo de Revocación desde los requisitos que debe reunir el recurso, casos en que procede, causales de improcedencia, de sobreseimiento etc.

Por último, en el capítulo cuatro se analizará el sentido de la resolución que pone fin al Recurso Administrativo de Revocación, lo cual se realizó de manera independiente al procedimiento, con la finalidad de señalar el momento y los términos en que la autoridad debe aplicar la suplencia de la queja deficiente para suplir la insuficiencia de los agravios hechos valer por el contribuyente.

CAPITULO 1

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

En este capítulo se abordará primeramente, el concepto de la Suplencia de la Queja Deficiente, para establecer cuales son los elementos principales que conforman esta figura jurídica, y así poder entender de una manera más precisa su significado, enseguida, se hará un estudio cronológico de sus antecedentes históricos, desde sus inicios en el Derecho Romano (*principio iura novit curia*), que constituye su base fundamental, hasta su introducción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para culminar con el establecimiento de esta institución de gran importancia en la Ley de Amparo, señalando los argumentos que dieron la pauta a los legisladores para plasmarla en el citado ordenamiento, con lo cual se amplió el ámbito de aplicación que en un principio estaba restringido sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La importancia del estudio de los antecedentes históricos de la Suplencia de la Queja Deficiente, radica en que del contenido de los mismos se desprende el espíritu del legislador para establecer esta institución, es decir, todos aquellos factores sociales, económicos y jurídicos que motivan la creación de las diversas instituciones de derecho, contenidas en nuestras leyes, las cuales tutelan derechos y obligaciones de los particulares, así de los órganos del poder público, para que se puedan llevar a cabo las relaciones entre estos entes de manera armónica, respetando cada uno su esfera jurídica que los rodea.

1.1.- CONCEPTO.

Este principio debe ser considerado como una excepción o más bien como una estimación especial del principio de estricto derecho. En efecto este último exige que el juzgador su sujete al dictar su fallo, a los términos precisados en la demanda inicial y a las consideraciones estrictas de los conceptos de violación, pero actualmente el juzgador no solo tiene el deber de suplir la deficiencia de los conceptos de violación, sino también la de los agravios formulados en los recursos sobre la materia que establece la Ley de Amparo.

La Suplencia de la Queja Deficiente ha sido definida por el distinguido jurista Juventino V. Castro de la manera siguiente:

Es un acto jurisdiccional dentro del proceso, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en la demanda, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre a favor del recurrente y nunca en su perjuicio (Noriega,1999:801).

1.2.- Antecedentes.

Los antecedentes históricos son de gran importancia para el estudio de cualquier disciplina jurídica en general, toda vez que constituyen la piedra angular sobre la cual descansan todas las figuras jurídicas que existen actualmente y por lo tanto es conveniente hacer un análisis cronológico del principio de la Suplencia de la Queja Deficiente.

1.2.1.- En el Derecho Romano.

Esta institución pertenece al género del principio "**IURA NOVIT CURIA**", es decir, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen, usándose también para afirmar que el derecho no está sujeto a prueba (UNAM,1999:3017).

Tiene también su antecedente en otra figura perteneciente a este derecho, denominada ; "**DAMIHI FACTUM, DABO TIBI JUS**" dame los hechos y yo te daré el derecho. No por el hecho de que una demanda deba contener un apartado de derecho, se quiere decir que el juzgador está constreñido o limitado a fallar con base exclusivamente en el derecho invocado por las partes, sino que por ser tribunales de derecho, deben fallar conforme a derecho, exponiendo con el desenvolvimiento que estime conveniente, las razones jurídicas en que se basa su convicción, inclusive citando preceptos legales no invocados o citados

erróneamente por las partes, pero que deben ser aplicables a la litis planteada y por lo mismo indispensable su invocación para resolver la controversia conforme a la justicia y al derecho (Sánchez León,1999:177).

La legislación mexicana ha tomando como base fundamental para la creación de las instituciones de derecho más importantes, que se encuentran establecidas tanto en nuestra Constitución Política (Norma Fundamental) como en nuestros códigos (Legislación Secundaria) al Derecho Romano, y la suplencia de la queja deficiente no es la excepción, toda vez que los legisladores se inspiraron en este principio para introducirla en nuestras leyes al afirmar que el juzgador ante el que se plantea alguna controversia es concededor del derecho, por lo que al sometérsele algún conflicto tiene la capacidad para revocar el acto, ante la presencia de ciertos vicios de nulidad del acto, dando origen a esta figura.

1.2.2- En la Constitución Política Mexicana de 1917.

Se introdujo en el texto original de la fracción II del artículo 107 de la Constitución de 1917 con el propósito de corregir los excesos del principio de "estricto derecho", que implica, por el contrario, que el juez debía sujetarse estrictamente a los términos propuestos por las partes, sin poder ampliar ni suplir nada que no hubiera sido señalado por los recurrentes (UNAM,1999:3017).

La referida suplencia se limitaba de manera exclusiva a la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia en el juicio de amparo en materia penal, cuando encontraba que hubiese habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa, o que se le había juzgado por una ley que no era exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se había combatido debidamente la violación; disposición que fue reproducida en el segundo párrafo del artículo 93 de la Ley de Amparo de 18 de Octubre de 1919, y posteriormente también en el segundo párrafo del texto original del artículo 76 de la Ley de Amparo (UNAM,1999:3017).

En las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en mayo de 1951, se adicionó tanto la citada fracción II del artículo 107 de la Constitución como el mencionado artículo 76 de la Ley de Amparo para ampliar la suplencia, que como se ha dicho se podía aplicar sólo por la Suprema Corte de Justicia en beneficio del acusado en materia penal, en dos direcciones: en primer lugar para otorgar dicha atribución a los jueces de distrito y a los tribunales colegiados (esto últimos creados con motivo de dichas reformas), y en segundo término, para extender esa tutela en beneficio de la parte trabajadora en el juicio de amparo laboral, cuando hubiese habido una violación que lo hubiese dejado sin defensa, y también para proteger al quejoso que impugne un acto que se apoye en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (UNAM,1999:3017).

1.2.3.- Desde 1962 a la actualidad.

Un desarrollo considerable de la institución se debió a una nueva reforma constitucional al artículo 107, fracción II, de la Constitución en octubre de 1962, reglamentada por la modificación a la Ley de Amparo de 5 de febrero de 1963, que introdujo como una protección obligatoria, la suplencia de la queja en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, es decir de los ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población tratándose de los derechos colectivos agrarios. La anterior reforma derivó de una iniciativa presentada por la H. Legislatura del Estado de Guerrero.

Se consideraron tan importantes las disposiciones tutelares de este sector social, sobre varios aspectos procesales, además de la mencionada suplencia, que modificó nuevamente dicha Ley de Amparo el 28 de mayo de 1976, para dividir dicho ordenamiento en dos libros, que antes no existían, el primero para el amparo en general y el segundo para el amparo en materia agraria, en realidad sólo al utilizado por los referidos campesinos sujetos a la reforma agraria y que, por lo mismo, ha recibido la denominación de "amparo agrario ejidal y comunal" o "amparo social agrario (UNAM,1999:3017).

Ahora bien, el 28 de noviembre de 1973, el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría Álvarez, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma al artículo 107

Constitucional para ampliar la suplencia de la queja deficiente a favor de los menores o incapaces, apoyándose en los siguientes argumentos: "La familia es la célula más importante de una colectividad, ya que en ella descansan los valores éticos fundamentales de un pueblo. Por ello, el bienestar de ésta, en especial el relativo a la protección de los menores e incapaces, por parte del Estado, es una de las tareas fundamentales que, por ser de interés social, el Ejecutivo Federal lleva a cabo con firme decisión".

Asimismo, señaló: "La iniciativa que se somete a vuestra consideración, de merecer su aprobación, tenderá a lograr, a favor de los menores o incapaces, la derrama de la totalidad de los beneficios inherentes a la expresada institución procesal, invistiendo al juzgador, que conoce del derecho, además de la corrección del error de la cita del precepto o preceptos violados, la de intervenir en el análisis de los hechos, haciendo valer los conceptos que, a su juicio, sean los que conduzcan al esclarecimiento de la verdad, ya que de no ser así, seguirían en estado de indefensión, por no tener quien los represente adecuadamente, o que teniéndolo, la defensa sea en forma tal que los perjudique, por ineptitud o mala fe".

Una vez que la comisión de diputados estudió y discutió la iniciativa de reformas a la constitución, presentada por el Presidente de la República, deliberó lo siguiente: "El derecho familiar ha sido objeto, por parte de los gobiernos de la República, a través de la actividad conjunta de los poderes, de una nueva y especial regulación que lo coloca en el gran apartado del derecho social. Es así

como se han promulgado leyes que crean tribunales específicos, dotados de competencia para conocer de todas las controversias en que se encuentre una relación de orden familiar.

La suplencia de la deficiencia de la queja, tiende a lograr una igualdad real entre los sujetos de la relación procesal sustituyendo el principio genérico de estricto derecho (México a través de sus Constituciones, 1979:264-265).

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de marzo de 1974, se adicionó la fracción II del artículo 107 Constitucional, ampliando la suplencia de la queja, también con carácter obligatorio, en relación con los juicios de amparo solicitados por menores o incapacitados.

Todo este desarrollo culminó en la reforma a la Ley de Amparo promulgada el 26 de abril y publicada el 20 de mayo de 1986, en la cual se adicionó en dicho ordenamiento con el artículo 76 bis en el que además de precisarse la citada suplencia de la queja en los juicios de amparo anteriormente mencionados, se extendió dicho instrumento a otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del promovente o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa (UNAM, 1999:3017).

El artículo 76 bis actual de la Ley de Amparo establece que las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación, así como la de los agravios formulados en los recursos que la ley establece, siguiendo en términos generales los mismos rubros o renglones que históricamente se han venido sucediendo a partir de que se expidió la Constitución de 1917, cuando se encuentre una violación manifiesta de la ley, en contra del quejoso, que lo haya dejado sin defensa.

A la vista del actual texto las hipótesis para suplir la deficiencia de la queja, que rompen esencialmente con el principio de estricto derecho son las siguientes:

a).- En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b).- En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

c).- En materia agraria, en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, o de ejidatarios y comuneros en lo individual.

d).- En materia laboral, la suplencia solo operará en favor del trabajador.

e).- En favor de menores de edad o incapaces.

f).- En otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.”(Castro, 1998:348).

Como se desprende de la anterior transcripción, es de concluirse que la suplencia de la Queja Deficiente, prácticamente se extiende a todas las materias sin distinción, siempre y cuando aparezca una violación manifiesta de la ley en contra del quejoso o recurrente, que lo haya dejado sin defensa, por lo tanto el motivo principal para que esta institución opere, es el estado de indefensión del particular ante los actos emitidos por la diversas autoridades.

Para finalizar, el momento procesal en el que opera la Suplencia de la Queja Deficiente, es cuando se dicta sentencia definitiva, una vez que el juez ha examinado los conceptos de violación alegados por el quejoso, en donde se puede suplir lo no alegado por el recurrente.

1.3.- Naturaleza y Extensión de la Suplencia de la Queja Deficiente.

No toda deficiencia (omisión o imperfección) de una demanda de amparo es susceptible de suplirse por el órgano de control en ejercicio de la facultad respectiva, sino sólo cuando es deficiente (omisa o imperfecta) en lo que concierne a las consideraciones impugnativas de los actos reclamados, o sea, en el aspecto que se refiere a la argumentación jurídica tendiente a establecer su inconstitucionalidad.

Por ende, la suplencia de una queja deficiente importa para el juzgador de amparo la potestad de perfeccionar, aclarar o completar los conceptos de violación expuestos por el quejoso, o de formular consideraciones oficiosas de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se contengan en la demanda de garantías, cuando el acto impugnado lo hubiese dejado en estado de indefensión.

Además, si la finalidad de la suplencia de la queja deficiente consiste en la concesión del amparo por consideraciones oficiosas que se formulen en la sentencia constitucional, es evidente que su ejercicio supone necesariamente la procedencia del juicio de garantías de que se trate. Dicho de otra manera, en un amparo afectado por cualquier causa de improcedencia, no se puede desplegar la consabida facultad por el órgano de control, ya que ésta sólo es susceptible de desempeñarse en cuanto a la cuestión constitucional planteada para otorgar la protección federal, cuestión que nunca puede abordarse en un juicio de garantías improcedente.

Tratándose de la personalidad de quien promueve a nombre o en representación del quejoso, la suplencia no debe llegar al extremo de "violar las normas que la rigen", según lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte, consideración que nos parece atinente por las razones que ya hemos expresado (UNAM, 1999:3017).

Concluyendo, tenemos que la suplencia de la Queja Deficiente ha ido evolucionando paulatinamente, acrecentando su ámbito de aplicación, otorgando cada vez más facultades a los juzgadores para subsanar los errores de la parte recurrente, siempre y cuando el acto combatido sea a todas luces ilegal, además de ubicarse en determinados supuestos singulares de carácter personal, proporcionando seguridad jurídica a los individuos.

La suplencia de la queja deficiente, es una institución jurídica de enorme importancia y trascendencia, porque contribuye a realizar de una manera más tangible la efectiva impartición de justicia, y la cual afortunadamente, aunque de una manera paulatina, va echando raíces en la legislación mexicana. La suplencia de la queja amplía las facultades del juzgador, lo que permite proteger a la parte torpe o débil en el proceso pero que merezca la legalidad y la justicia (Cuadernos Michoacanos de Derecho, 1999:174).

Visto lo anterior, es de decirse que, "Ningún gobierno se justifica si no se garantiza plenamente la administración de justicia, función suprema del Estado, condición ineludible para que las libertades y derechos de la persona sean respetados, para que las leyes sean efectivamente cumplidas, y se logre conservar dentro del orden jurídico, un clima permanente de armonía social que es fuente de todo progreso en los múltiples aspectos de la cultura y de la economía de la Nación"(México a través de sus Constituciones, 1979:228).

CAPITULO 2

CLASIFICACION DE LAS MATERIAS EN LAS QUE SE APLICA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE.

El principio de la Suplencia de la Queja Deficiente a través de los años se ha ido extendiendo paulatinamente a un mayor número de particulares, contra la ejecución en su perjuicio de ciertos actos de autoridad, cuando estos se encontrasen en estado de indefensión ante una situación jurídica especial, tal como se aprecia en los antecedentes históricos estudiados en su momento, por lo que en el presente capítulo se hará un análisis de los casos y materias en las que es procedente por parte del juzgador, invocar esta institución para resolver alguna cuestión a favor de los recurrentes que se ubiquen en las circunstancias previstas por la normal legal, tales como ser menor de edad, reo en un proceso penal, pertenecer a una comunidad o ejido, o en cualquier materia cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa, operará la figura en comento.

Lo anterior se justifica toda vez que "cuantas veces el juez esta consciente de la injusticia cometida en un caso concreto en contra del particular, y tiene las manos atadas porque la parte recurrente ha planteado de manera deficiente sus argumentos"(Góngora,2001:552), de ahí la importancia de establecer este principio en el Recurso de Revocación en materia fiscal federal.

2.1.- En Cualquier materia cuando el acto que se reclama se funda en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“En este caso, no se trata de amparos que implican el ejercicio de una verdadera y propia acción constitucional contra una ley, sino de juicio en los cuales la materia controvertida consiste en actos que se apoyen en dicha ley, no se pide el amparo contra leyes sino la reclamación contra actos que se funden en leyes declaradas contrarias a la ley suprema-Constitución.

Para que el juez se encuentre en aptitud de realizar la suplencia es suficiente que el quejoso manifieste que el acto reclamado se apoya en una ley inconstitucional, o aún, en los casos más extremos, que la parte quejosa no haga referencia a la ley inconstitucional, pero que de los autos aparezca claramente que el acto reclamado se apoya en disposiciones que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado contrarias a la Constitución Política Mexicana (Fix-Zamudio,1997:188).

Así las cosas, es de considerarse que el juzgador como profesional del derecho, esta en plena posibilidad de suplir la deficiencia en que incurra el quejoso o recurrente, en la cita de la ley declarada inconstitucional en razón de que es conocedor del derecho y tiene la capacidad de advertir la ilegalidad del acto que se funda en dicha ley .

En este sentido, ha sentado criterio el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, diciendo:

” Suplencia de la Deficiencia de la Queja, procede cuando el acto reclamado se basa en una ley declarada inconstitucional, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante que el quejoso no formule conceptos de violación al respecto.- La sala del conocimiento en su sentencia, declaró la nulidad de la resolución impugnada en el juicio fiscal para efectos, fundamentándose en el artículo 316 de la Ley de Hacienda Del Distrito Federal, tal resolución es violatoria en perjuicio del quejoso en violación a los derechos fundamentales consagrados en los artículos 14 y 31 fracción IV, constitucionales, en virtud que en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1975, Primera Parte, paginas 202 a 204, obra la tesis jurisprudencial número 89, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional el mencionado artículo 316, esta tesis jurisprudencial se aplica al caso, no obstante que el argumento expuesto por el agraviado no pueda ser considerado técnicamente como concepto de violación, ya que tal circunstancia no constituye obstáculo para que este Tribunal Colegiado supla la deficiencia de la queja, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 76, segundo párrafo de la Ley de Amparo (antecedente del artículo 76 bis, fracción I), pues para ello es suficiente que el agraviado manifieste que el acto reclamado se apoya en una ley inconstitucional conforme a la jurisprudencia de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación”(Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,2000).

En ese orden de ideas, es pertinente señalar que existen diversos criterios jurisprudenciales que delimitan la aplicación de este principio en concreto, así como de los elementos que tienen que concurrir para que el juzgador este en posibilidad de aplicarlo, siendo necesario transcribir lo siguiente:

“Suplencia de la Queja. su alcance cuando el acto reclamado se funda en leyes declaradas inconstitucionales.- De la interpretación gramatical, teleológica y de la orientación de la doctrina más autorizada, se advierte que el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, tiene tal amplitud, que obliga a los órganos jurisdiccionales a suplir la queja deficiente y conceder el amparo, mediante la aplicación de la jurisprudencia obligatoria respectiva, aun en los casos en que la parte quejosa no exprese conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad de la ley, no invoque ésta como acto reclamado, ni señale como autoridades responsables a las que intervinieron en el proceso legislativo correspondiente. Así, conforme al texto de la norma, el primer elemento del supuesto contemplado consiste únicamente en que el acto reclamado esté fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, mas no que también deba reclamarse la ley, de modo que si no hay elementos de los que se desprenda tal exigencia, no se deba disponer su satisfacción, porque esto significaría ir más allá del contenido de la ley.

El propósito del Constituyente Permanente con la expedición de la norma en comento, fue dar un paso más hacia el perfeccionamiento del juicio de amparo, para despojarlo de tecnicismos y hacerlo más accesible y eficaz en beneficio de los gobernados afectados o amenazados en sus derechos fundamentales, lo que se advierte en las referencias hechas sobre el tema en la iniciativa presidencial y en el dictámen emitido por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, ambos del proceso legislativo de la primera reforma hecha al artículo 107 constitucional, referencias que patentizan que una interpretación restrictiva se alejaría mucho de la satisfacción de los propósitos generosos manifestados por el legislador. Finalmente, existe una inclinación de la doctrina más autorizada hacia la tesis que se expone (Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la nación,2000).

De conformidad con lo dispuesto por la tesis anterior, es obligación de los tribunales y no una facultad discrecional, el aplicar el principio de la Suplencia de la Queja Deficiente cuando el acto reclamado por la parte quejosa, se funda en una ley declarada como inconstitucional por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación, aún cuando el recurrente no cite de manera específica la ley que reclame en su demanda, los conceptos de violación u omita señalar a las autoridades responsables, toda vez que estas cuestiones anteriormente citadas se pueden advertir de los hechos expresados en la demanda de garantías o recurso que se hubiese interpuesto en contra de la ley de referencia.

Del estudio de los anteriores argumentos señalados en los párrafos que preceden, se advierte el deseo firme del legislador para defender la supremacía constitucional, dejando de lado una serie de principios aplicables a la generalidad de los juicios de amparo, como lo es el llamado principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo o el principio de estricto derecho, que como se ha mencionado en su momento poco a poco ha dejado de tener aplicación en un mayor número de áreas del derecho.

Asimismo, el legislador reconoce que sus actos pueden ser contraventores del texto constitucional y sin admitir la facultad del Poder Judicial Federal para derogar su obra (leyes), le da autorización para aplicar alguna resolución o serie de resoluciones (jurisprudencia) favorables al particular, dictadas con anterioridad al nuevo juicio, donde se aplicó el acto legislativo que el órgano de control constitucional consideró y declaró reiteradamente como inconstitucional.

Por último, llega a tal grado el interés del legislador de no dejar vigente un acto contrario a la Carta Magna de origen, por estar fundado en una ley inconstitucional, que parece dejar al gobernado ante la posibilidad de presentar una especie de denuncia de inconstitucionalidad cuando el acto sea una ley, para que el juez federal, declare la invalidez del acto de mérito, operándose estas disposiciones contra cualquier clase de ley (Del Castillo, 1992:174).

2.2.- En Materia Penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

Es decir, si al interponerse la demanda de amparo el quejoso no expresa los conceptos de violación correspondientes, o al atacar una resolución dentro de un juicio de amparo en materia penal a través de un recurso, no se expresan agravios, el juzgador competente los esgrimirá por el quejoso o recurrente, dándose este beneficio por el tipo de juicio de que se trata (Del Castillo,1992:175), o sea por la naturaleza penal del mismo, en virtud de que se encuentra de por medio la libertad de una persona, protegida por el artículo 14 Constitucional.

Respecto a lo beneficios jurídicos que trae consigo la suplencia de la queja deficiente en materia penal en favor del reo, es pertinente plasmar el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación el cual establece:

“Suplencia de la Queja, ausencia de conceptos de violación.- La Suplencia de la Queja, autorizada en materia penal por la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y por el artículo 76 de la Ley de Amparo, procede no solo cuando son deficientes los conceptos de violación, sino también cuando no se expresa ninguno, lo cual se considera como la deficiencia

máxima"(Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,2000).

Respecto a la suplencia prevista en esta fracción, cabe señalar que la misma opera únicamente en favor del reo, de conformidad con lo dispuesto en el precepto de la ley de amparo en vigor. Dicha suplencia de la Queja deficiente en favor del reo se aplica no sólo cuando este interponga recursos, sino que también se traslada este beneficio por lo que hace a la demanda misma, siendo la suplencia más amplia que existe.

"Sobre la expresión de la ley en el sentido de que la suplencia únicamente opera en favor del reo, debe decirse que si bien es cierto que el amparo penal es promovido por el gobernado que ve afectada su libertad personal o a quien pretenden privar de dicho bien jurídico, y que por ende tan solo a él le compete la acción, no debe perderse de vista el texto del artículo 10 de la Ley de Amparo que sostiene la legitimación activa en favor de aquella persona que tenga derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad derivada de la comisión de un delito.

A favor de estos gobernados no rige la disposición normativa prevista en este numeral, por lo que tratándose de esta hipótesis, el juez deberá tener en consideración el *Principio de estricto derecho* al momento de dictar la resolución, el cual impone al juzgador la obligación de examinar la resolución únicamente a la

luz de las defensas que esgrima el agraviado, sin ir más allá de las mismas”(Góngora,1999:550).

El bien jurídico que se pretende tutelar es la libertad deambulatoria, motivo por el cual el legislador ha implantado este beneficio a favor del afectado por el acto de autoridad atentatorio de uno de los más caros e importantes derechos individuales, como lo es la libertad (Del Castillo,1992:175).

Lo anterior es así, debido a que cualquier acto de autoridad que no se encuentre apegado a los lineamientos estipulados en nuestra Carta Magna, que ponga en peligro la libertad de una persona, afectaría gravemente los intereses de la sociedad, razón por la cual el juzgador debe proteger dicha libertad en toda su extensión, cuando el recurrente exprese de manera insuficiente sus argumentos en contra del acto que se pretende ejecutar en su contra.

Por último, es importante destacar que la suplencia de la queja deficiente en materia penal, tiene como finalidad proporcionar seguridad jurídica al quejoso privado de su libertad, circunstancia que vincula al juzgador para que, al ejercerla, deba otorgar al indiciado, procesado o sentenciado la seguridad de que es legal la resolución reclamada emitida dentro de un procedimiento de naturaleza penal, y que en caso contrario el propio juez en virtud de las facultades que le confieren tanto la Constitución Política Mexicana como la Ley de Amparo en vigor,

supla las argumentaciones deficientes del reo, tendientes a acreditar en la litis que el acto que reclama es ilegal a toda luz.

2.3.- En Materia Agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley de Amparo.

El artículo 227 de la Ley de Amparo en vigor ordena: "Deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejoso, como tercero, las entidades o individuos que menciona el artículo 212, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios". Los sujetos a favor de los cuales deberá suplirse la deficiencia de la queja de conformidad con el ordenamiento en comento son los siguientes:

- A).- Núcleos de Población Ejidal.
- B).- Núcleos de Población Comunal.
- C).- Ejidatarios y Comuneros en lo individual.

Para explicar esta fracción se seguirá la opinión del Ministro don Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, expresada en su monografía inédita *El Juicio de Amparo en Materia Agraria*, en la cual "señala que la diferencia radical entre las demás materias y la agraria estriba en que en ésta la suplencia no se limita a los conceptos de violación y a los agravios, sino que comprende todas las

exposiciones, comparecencias, alegatos y recursos de los núcleos de población ejidales o comunales y de los ejidatarios y comuneros en lo individual".

Además, hay muchos casos en que la ley no le deja al juzgador decidir la forma en que debe proceder para salvaguardar los intereses de esas entidades e individuos, sino que ésta aparece señalada expresamente en sus disposiciones, se trata entonces, de una verdadera suplencia de la defensa en toda la extensión de la palabra.

Tan amplio es el ámbito de aplicación de esta institución que bastaría con que alguno de los titulares de la acción de amparo en materia agraria (Ejido, comunidad, ejidatario o comunero), compareciera ante un Juez de Distrito manifestándole su intención de pedir amparo contra determinados actos para que, con esa sola gestión de su parte, debiera tramitarse el juicio y resolverse conforme a derecho.

En esa hipótesis el juez estaría obligado a suplir las deficiencias de la comparecencia y de la queja o demanda que se expusiera verbalmente, lo cual significa darle forma escrita, de tal suerte que cumpla con los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo.

Una vez subsanadas las deficiencias de la demanda y admitida ésta, el quejoso no tendría que presentar ninguna otra promoción ni hacer gestión

alguna para que el amparo se tramitara con toda atingencia y, si los actos que lo afectaran fuesen violatorios de garantías individuales, se resolvería favorablemente a sus intereses.

Lo único que no se suple en el amparo agrario es la instancia de parte agraviada, tanto para la interposición de la demanda como para la promoción de los recursos, pero una vez expresada la voluntad de presentar la demanda o de interponer los recursos, todo el procedimiento y la defensa de los intereses del promovente corre a cargo de la autoridad que conozca del juicio o recurso. Tal es la magnanimidad de este procedimiento obligatorio para el juzgador de amparo, que verdaderamente se asegura la tutela jurídica de la garantía social (Góngora,2000:561).

Por lo antes expuesto, se puede afirmar que la Suplencia de la Queja Deficiente en materia agraria, constituye la más amplia de las facultades que se otorgan al juzgador de suplir las deficiencias en que incurran los núcleos de población ejidal o comunal o los ejidatarios o comuneros en lo individual, en virtud de que como ya se estudió, el juez tiene la potestad de corregir las deficiencias de la demanda, recursos, alegatos etc., a diferencia de otras materias en las que solamente se autoriza a éste, para que subsane los errores en la cita de los preceptos violados o los conceptos de violación, por lo que el único supuesto para hacerse acreedor a los beneficios de dicha institución de derecho, es tener la calidad prevista en el artículo 212 de la Ley de Amparo en vigor, contribuyéndose

con lo anterior, a lograr uno de los fines primordiales del Estado, consignado en nuestra Constitución Mexicana como lo es la impartición de justicia.

2.4. En Materia Laboral, la suplencia solo se aplicará a favor del trabajador.

La suplencia en materia laboral, solo puede hacerse, tratándose de conflictos obrero-patronales porque, aún cuando no exista disposición legal que lo determine, empleando las elementales reglas de la lógica jurídica, cuando exista un conflicto inter-obrero, o bien intersindical, claro está que no habrá suplencia de la queja porque actor y demandado son obreros, y precisamente es la razón para que no se supla. Es decir, al hablar de parte obrera la Ley de Amparo da a suponer un conflicto, porque sólo en los conflictos hay partes, y por ende donde puede aplicarse la suplencia de la queja será únicamente en los obrero-patronales (Góngora,2000:562).

La suplencia de la queja deficiente en materia laboral prevista por el artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, se debe aplicar no sólo cuando son deficientes los agravios, sino también cuando no se expresa ninguno, tal como lo establece la siguiente tesis jurisprudencial que señala:

“Suplencia de la Queja en materia laboral a favor del trabajador, opera aún ante la ausencia total de conceptos de violación o agravios.-La Jurisprudencia

47/94 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL TRATANDOSE DEL TRABAJADOR. CASO EN QUE NO OPERA", establece que para la operancia de la suplencia de la queja en materia laboral a favor del trabajador es necesario que se expresen conceptos de violación o agravios deficientes en relación con el tema del asunto a tratar, criterio que responde a una interpretación rigurosamente literal del artículo 76 bis de la Ley de Amparo para negar al amparo promovido por el trabajador el mismo tratamiento que la norma establece para el amparo penal, a través de comparar palabra a palabra la redacción de las fracciones II y IV de dicho numeral, cuando que la evolución legislativa y jurisprudencial de la suplencia de la queja en el juicio de garantías lleva a concluir que la diversa redacción de una y otra fracciones obedeció sencillamente a una cuestión de técnica jurídica para recoger y convertir en texto positivo la jurisprudencia reiterada tratándose del reo, lo que no se hizo en otras materias quizá por no existir una jurisprudencia tan clara y reiterada como aquella, pero de ello no se sigue que la intención del legislador haya sido la de establecer principios diferentes para uno y otro caso. Por ello, se estima que debe interrumpirse la jurisprudencia de referencia para determinar que la suplencia de la queja a favor del trabajador en la materia laboral opera aun ante la ausencia total de conceptos de violación o agravios, criterio que abandona las formalidades y tecnicismos contrarios a la administración de justicia para garantizar a los trabajadores el acceso real y efectivo a la Justicia Federal, considerando no sólo los valores cuya integridad y prevalencia pueden estar en juego en los juicios en

que participan, que no son menos importantes que la vida y la libertad, pues conciernen a la subsistencia de los obreros y a los recursos que les hacen posible conservar la vida y vivir en libertad, sino también su posición debilitada y manifiestamente inferior a la que gozan los patrones.

Así pues, de los anteriores argumentos se concluye que al igual que la suplencia en materia penal y agraria, la suplencia de la queja deficiente en materia laboral, otorga al juzgador amplias facultades para subsanar los errores en que incurran los trabajadores en la demanda o en los recursos que interpongan, aun cuando no expresen conceptos de violación o agravios; es también importante destacar que ésta únicamente se aplica en favor de la clase obrera, protegiendo la seguridad jurídica del trabajador, cuando este se encuentra inmerso en un conflicto obrero-patronal en el cual están de por medio sus intereses.

2.5. En favor de los menores de edad o incapaces.

En todo juicio de amparo que sea promovido por un menor de edad, así como por un incapaz, actuando en calidad de quejoso, será aplicable el criterio del juzgador Federal al momento de dictar la sentencia respectiva, para suplir las deficiencias de la demanda de garantías o de los recursos que interponga (Del Castillo, 1992:176).

En este caso, se hace alusión a la procedencia de oficio de la multicitada suplencia de la queja deficiente, en beneficio de los individuos antes señalados, operando en su favor en cualquier clase de materia del derecho.

La suplencia instituida a favor de los menores se estructuró por el legislador con el ánimo de tutelar no sólo los derechos de familia, inherentes al estado de minoridad, sino también para ser aplicada en todos los amparos en los que sean parte los menores de edad o los incapaces, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos que se cuestionen, previendo también la necesidad de que la autoridad que conozca del juicio recabe oficiosamente pruebas que los beneficien (Del Castillo, 1992:176).

Para terminar, es importante destacar que para efectos de la minoría de edad, para hacerse acreedor a los beneficios antes descritos, no se toma en consideración la edad penal expresada en los Códigos Penales de los Estados, sino la estipulada por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de acuerdo a lo previsto en la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar:

“Menores de dieciocho años de edad o Incapaces.-suplencia de la queja en amparo.- Conforme a la fracción V del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, las autoridades que conozcan del juicio de garantías deben suplir la deficiencia de la queja en favor de menores de edad, cualquiera que sea la

naturaleza de los derechos que se cuestionen; para ese efecto, debe tomarse en consideración que el artículo 646 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, supletorio de la Ley de Amparo, el cual establece que la mayoría de edad comienza a los dieciocho años cumplidos, sin que obste para lo anterior que, de acuerdo con la legislación penal estatal aplicable, pueda considerarse que el menor que ya cumplió dieciséis años sea sujeto imputable de un delito, porque ello no impide que el órgano jurisdiccional supla la deficiencia de la queja en el amparo, toda vez que esta última edad sólo sería para efectos de dicho ordenamiento estatal, disposición que el quejoso combate en su demanda de garantías.

2.6. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Esta suplencia, que constituye la novedad indiscutible de las reformas a la ley de Amparo de 1986, parece no ser susceptible de una explicación o definición que comprenda todos los casos a los que habrá de aplicarse.

Pero dentro de este tipo de suplencia surge una importante pregunta **¿Cómo se debe entender la violación manifiesta de la ley?**, significa que sea patente, clara y descubierta la infracción a un precepto legal (Góngora,2000:565).

En este caso, el juzgador al momento de resolver sobre la cuestión que le es sometida, debe realizar un estudio del acto recurrido, y si al efectuarlo advierte una ilegalidad en el mismo, debe declararlo insubsistente.

Así las cosas, debe precisarse lo que se entiende *por dejar sin defensa*, para poder hacerlo en forma que no desvirtúe el espíritu eminentemente protector que tiene esa facultad, no debe procederse con un rigorismo estricto que atienda exclusivamente a la literalidad de tales preceptos, sino con un criterio generoso y amplio que permita alcanzar los fines que animaron al legislador a otorgar la facultad de mérito, como ocurre si se acepta que esa indefensión puede producirse de muchas y muy variadas formas, entre las que se encuentran todos los casos en los que se haga un mala valoración de pruebas, una indebida estimación de hechos o una mala u omisa aplicación del derecho, etc., que propicien ataques a la libertad personal del agraviado (Góngora,2000:566).

Como presupuestos para que el juzgador pueda aplicar este tipo de Suplencia de la Queja deficiente se establece, en primer término, el hecho de que se viole cualquier precepto legal en perjuicio del recurrente, y en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, que esa violación lo haya dejado sin defensa, situaciones ambas que serán valoradas obligatoriamente por el juzgador al momento de emitir sentencia dentro del asunto que se le haya sometido.

Otra cuestión que plantea esta reforma es: **¿Solamente las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda?**, dicho de otro modo, **¿Las autoridades judiciales comunes no pueden suplir la deficiencia de las quejas?**, **¿La queja se suple únicamente por tribunales de amparo?** Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa nos encontramos con un estricto derecho en los tribunales comunes y una suplencia en los tribunales de amparo, lo cual parece incongruente con la finalidad de impartir justicia señalada en nuestra Constitución (Góngora,2000:567).

En este sentido, existe un criterio jurisprudencial emitido por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la suplencia de la queja de los menores o incapacitados, en una importante sentencia sostuvo que ese precepto debe interpretarse *como una obligación no sólo de los jueces federales al conocer de la primera instancia del juicio de amparo, sino también de cualquier autoridad jurisdiccional para allegarse de oficio las pruebas necesarias para dilucidar la controversia, en que estén en juego derechos de menores o incapacitados*, pues la sociedad y el Estado tiene interés en que esos derechos sean protegidos supliendo la deficiencia de la queja. Esta adición de la Ley de Amparo, así como la extraordinaria ejecutoria transcrita en el párrafo anterior, han provocado opiniones favorables y también furiosas críticas.

Sin embargo se debe aplaudir esta adición a la Ley de Amparo, y terminar con las siguientes palabras del señor magistrado de Circuito, Licenciado Carlos Bravo y Bravo, quien con su ponencia *Suplencia de la Queja en ramas del derecho no autorizadas*, dijo el Magistrado en la parte conducente:

“Para alcanzar un verdadero estado de justicia, debería de establecerse la suplencia de la queja en los amparos civiles y administrativos, pues las mismas razones y motivos que se tuvieron para conceder esa suplencia a los quejosos en materia penal, laboral o agraria, se presentan en las personas que promuevan amparos en asuntos civiles y administrativos”.

La suplencia de la queja manejada discrecionalmente por jueces aptos y honorables, salvará de esos casos omisos, y por desgracia frecuentes, en que se niega un amparo deficiente, a sabiendas de que se cometa una monstruosa injusticia (Góngora,2000:569).

En conclusión, la suplencia de la queja deficiente es una institución de carácter proteccionista que se aplica en beneficio de los particulares, otorgándoles seguridad jurídica contra los actos ilegales de las diversas autoridades del Estado, asimismo resulta de vital importancia para el presente trabajo de tesis señalar, que esta figura jurídica, como se analizó desde la perspectiva de algunos estudiosos del derecho, es susceptible de ser aplicada por cualquier autoridad que imparta justicia, en este caso por la autoridad fiscal (de

conformidad con el artículo 76 bis de la Ley de Amparo), cumpliendo con determinados requisitos, como lo son, la violación manifiesta de la ley, en contra del recurrente, así como el que esa violación lo haya dejado sin defensa, y en caso de establecerse con el carácter obligatorio dentro del Artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, contribuiría a una efectiva administración de justicia fiscal.

CAPITULO 3

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

Los actos de la administración pública deben estar fundados en las leyes, es decir, la administración debe basar su actuación en la legalidad, sin embargo, hay ocasiones en que la autoridad no se ajusta a la ley por interpretaciones erróneas o deficiencias en las actuaciones de la misma, provocando actos ilegales o injustos.

Ante la afectación de sus derechos los particulares pueden hacer uso de los medios de defensa que la propia ley les otorga para impugnar los actos, procedimientos o resoluciones de las autoridades fiscales.

La aplicación justa de las disposiciones legales, conlleva al mejoramiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados. A fin de que los derechos de los contribuyentes o particulares no se lesionen gravemente por actos ilegales es necesario establecer con carácter obligatorio el Principio de la Suplencia de la Queja Deficiente, previsto por el numeral 132 del Código Fiscal de la Federación, dentro del Recurso Administrativo de Revocación para que cuando se inconformen ante las autoridades fiscales federales en contra de una resolución que sea contraria a derecho, tengan la plena seguridad de que la autoridad fiscal al realizar el exámen de dicho acto, encuentre requisitos de ilegalidad en él, lo

pueda revocar, aún y cuando los agravios hechos valer por la parte recurrente sean insuficientes.

Por lo anterior, procede exponer en el presente capítulo, primeramente que es un medio de defensa, con la finalidad de estar en condiciones de explicar el Recurso Administrativo de Revocación, posteriormente se hará una relación de sus elementos constitutivos, el momento de la interposición del mismo, requisitos, documentos que se acompañan y procedencia, para concluir con la resolución del mismo.

3.1.- Concepto de Medios de Defensa

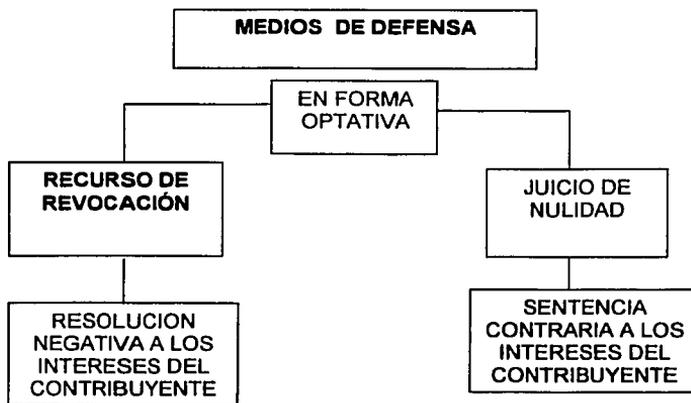
Son instrumentos que la ley establece para proteger a los contribuyentes afectados por la violación o no aplicación de las disposiciones fiscales y son medios de control sobre los actos de autoridad. Por lo tanto, a través de los medios de defensa, las resoluciones administrativas o actos de autoridad son revisados para que se realicen conforme a la ley.

Los medios de defensa se deben hacer valer a petición de la parte afectada. La Administración Pública debe realizar todos sus actos con apego a las disposiciones legales para no afectar los derechos de los contribuyentes. Nuestra Constitución establece en sus artículos 14 y 16 las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Su cumplimiento hace necesaria la existencia de

procedimientos administrativos adecuados que revisen los actos de la autoridad para que se realicen conforme a la ley.

Cabe señalar que, los medios de defensa constituyen la generalidad de los instrumentos que los particulares pueden utilizar en su favor, cuando estiman que sus derechos han sido violados por un acto o resolución de la autoridad fiscal, y el Recurso Administrativo de Revocación por su parte es uno de ellos, pero en lo particular, o sea los primeros son el todo y el segundo es una parte.

En el siguiente cuadro se representan de manera gráfica los recursos que se establecen en materia fiscal para la revisión de los actos administrativos, **interesando para efectos del presente estudio únicamente el Recurso Administrativo de Revocación.**



3.2.- Marco Legal del Recurso Administrativo de Revocación.

Es de gran importancia conocer cuales son los ordenamientos jurídicos que regulan de manera directa o indirecta este medio de defensa, para lo cual se hará un análisis de manera jerárquica, es decir, iniciando desde nuestra constitución política hasta llegar a las leyes reglamentarias del mismo, para establecer cuales son los lineamientos que rigen el procedimiento administrativo frente a las unidades administrativas encargadas de impartir justicia en materia fiscal, derivado de la interposición de los recursos administrativos por parte de los particulares .

3.2.1.- Constitución Política Mexicana.

Para comenzar el desarrollo del presente tema, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Como se puede observar, el artículo 16 constitucional es uno de los preceptos legales que otorga protección al particular a través de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al establecer en el noveno párrafo que la autoridad

administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

La facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias se establece únicamente bajo la circunstancia de que dichos actos tengan por objeto la verificación del cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno por parte de los particulares de las disposiciones fiscales.

El artículo 16 de la Constitución Política mexicana impone la obligación a la autoridades fiscales (para efectos del presente estudio) de fundar y motivar sus resoluciones, no siendo suficiente para cumplir con este requisito, el que se cite simplemente el título de la legislación aplicable al caso concreto, ya que esto obligaría a los interesados a adivinar cual fue el precepto exacto en que se pretendió fundar la autoridad al emitir su resolución, lo que traería como consecuencia la deficiencia en la defensa del particular afectado, lesionando gravemente sus intereses al no saber con precisión cual es la ley o leyes que facultan a la referida autoridad fiscal a emitir un acto de molestia contra su persona.

3.2.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De este ordenamiento se desprenden la facultades del Secretario de Hacienda, para ejercer sus atribuciones frente a la esfera jurídica de los particulares al señalar en su artículo 14 primer párrafo, que el Secretario de Hacienda tiene facultades para tramitar y resolver los asuntos en el ámbito de su competencia, quien para su mejor despacho, se auxiliará de los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior Respectivo y otras disposiciones legales.

Por otra parte, el artículo 16 de este mismo ordenamiento establece que corresponde originariamente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar dichas facultades en los funcionarios respectivos.

Para finalizar, en su artículo 31, fracción XI, señala la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos etc., en los términos de las leyes aplicables, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

3.2.3.- Ley Del Servicio de Administración Tributaria.

Esta ley es la que crea el Servicio de Administración Tributaria como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las atribuciones y facultades que le otorga la propia ley.

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano que tiene como finalidad realizar una actividad estratégica del Estado que consiste en determinar, liquidar, recaudar contribuciones, derechos y accesorios legales, pero también tiene como función tramitar y resolver las cuestiones que sobre situaciones jurídicas concretas que le sean planteadas por los particulares cuando se sientan lesionados en sus derechos, como es resolver **El Recurso Administrativo de Revocación.**

El órgano perteneciente al Servicio de Administración Tributaria que tiene como facultad exclusiva conocer el trámite y resolución del Recurso Administrativo de Revocación que constituye la materia de estudio en el presente trabajo de investigación, es la Administración Local Jurídica, que será en la mayoría de los casos la que se ubique dentro del domicilio del particular recurrente, o en su caso la que corresponda de acuerdo a la circunscripción territorial donde se encuentre, esta situación se tocará con mayor precisión más adelante en el apartado respectivo.

3.2.4.- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Uno de los documentos más importantes que se deben tomar en cuenta para la adecuada fundamentación de los actos o resoluciones que emitan las diversas unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, lo constituye el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el cual establece de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como están determinadas las atribuciones de sus unidades administrativas, y la forma en que los titulares podrán ser suplidos en su ausencia.

A su vez, el apartado D fracción XI del artículo 21 del Reglamento en estudio, establece que compete a las **Administraciones Locales Jurídicas**, resolver los Recursos Administrativos hechos valer por contribuyentes cuyo domicilio fiscal se encuentre dentro de su circunscripción territorial contra actos o resoluciones de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria de autoridades fiscales de las entidades federativas en cumplimiento de convenios y acuerdos, teniendo estos últimos la finalidad de simplificar los trámites administrativos que lleva a cabo el contribuyente, para facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y ser más preciso sobre el ámbito de competencia territorial de cada unidad administrativa.

3.3.- El Recurso Administrativo de Revocación.

Dentro de este tema se analizará los elementos de los recursos, concepto de recurso administrativo de revocación, requisitos que debe cumplir el escrito mediante el cual se interpone, el término para presentarlo, los documentos que se anexan, ante que autoridad se presenta entre otras cuestiones.

3.3.1.- Concepto.

El Recurso Administrativo de Revocación, es un medio de defensa legal al alcance del particular que se considera lesionado en sus derechos e intereses por un acto administrativo o resolución de la autoridad fiscal, violatorio del principio de legalidad, y desea obtener en términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto o resolución, a fin de conocer si fueron emitidos conforme lo establece las disposiciones legales o de lo contrario lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de una comprobada ilegalidad (Martínez, 1999:208).

Puede decirse, que el Recurso Administrativo de Revocación es la posibilidad que tiene la autoridad fiscal de examinar nuevamente la legalidad de su actuar dentro de su ámbito de competencia para revocar, anular o modificar dicho acto, cuando de su estudio se aprecie una ilegalidad en su emisión, en contra del

particular recurrente, por lo tanto es un medio de defensa que sirve para el control de legalidad de los actos de las autoridades fiscales.

3.3.2.- Elementos de los Recursos.

La necesidad de que la administración cuente con un control adecuado de sus actos, a través de un exámen que le permita recorrer nuevamente el camino de su resolución para verificar que se ajusten al orden legal vigente a fin de asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos, que presentan los siguientes elementos:

a).- *Un acto administrativo previo.*- Presupone la existencia de un acto emanado de la Administración Pública, que lesiona al particular.

b).- *Un interés jurídico lesionado.*- Debe existir un sujeto con interés jurídico derivado de un derecho subjetivo que la ley reconoce a su favor, que al ser desconocido por la autoridad le causa un agravio directo, personal y actual.

c).- *Previsión de la ley.*- Debe existir una vía legal que prevea la procedencia del recurso.

d).- *Instancia de parte.*- Su inicio solo se puede producir a través de la instancia de parte, con lo cual se delimita el objeto de la pretensión.

e).- *Mantenimiento de la legalidad.*- Tiene como finalidad el mantenimiento de la legalidad para garantizar los derechos de los administrados o particulares en general (Delgadillo, 1999:187).

3.3.3.- Principios de los Recursos.

La existencia y tramitación de estos medios de defensa esta sujeta a una serie de principios que forman su procedimiento, siendo los siguientes:

a).- *Principio de legalidad objetiva.*- Además de procurar la protección de los intereses de los administrados, se pretende mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración, lo cual se traduce en que la autoridad realizará los actos que estime adecuados a fin de lograr la correcta impartición de justicia en materia fiscal.

b).- *Principio de oficialidad.*- Independientemente de que el procedimiento solo se puede iniciar a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que no solo se pretende satisfacer un interés individual, sino también un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración. Así tenemos que la autoridad debe efectuar todo lo necesario para la integración del expediente para estar en posibilidad de dictar la resolución conducente.

c).- *Principio de la verdad material.*- La autoridad fiscal debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular, por lo que para resolver lo que legalmente proceda debe allegarse de todos los elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa dentro del recurso que se le presenta.

d).- *Principio de informalidad.*- Conforme a este principio, se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, la autoridad puede suplir la deficiencia de aquellos. En tal virtud tenemos que, al aplicarse este principio dentro del recurso administrativo de revocación se está invocando el **principio de la suplencia de la queja deficiente** en atención a los fines que busca, porque se pretende tener un control de legalidad de los citados actos de autoridad fiscal cuando estén claramente viciados de ilegalidad (Martínez, Morales,208:1997)

e).- *Principio de debido proceso.*- Consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha interpretado como un garantía de los gobernados, lo cual se traduce en:

I.- Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.

II.- Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.

III.- Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.

IV.- Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.

V.- Que sea ágil, sin tramites que dificulten su desarrollo.

VI.- Que se funde y motive la resolución.

3.3.4.- Requisitos de la promoción del Recurso Administrativo de Revocación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, las promociones que se presenten ante las autoridades fiscales, deberán estar firmadas por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, debiendo tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito.

II.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal, manifestando el Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

III.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Ahora bien, cuando el promovente no cumpla con los requisitos a que se hace referencia, la autoridad fiscal requerirá al promovente a fin de que en un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del requerimiento, cumpla con el requisito omitido, de lo contrario, se tendrá por no presentada la promoción.

Por otra parte, el escrito por medio del cual se pretende interponer el recurso administrativo de revocación, además de satisfacer los requisitos del artículo 18 deberá señalar los contenidos en el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, tales como:

- I.- La resolución o el acto que se impugna.
- II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del requerimiento, cumpla con dichos requisitos, apercibiéndolo de que, si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso, si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

3.3.5.- Documentos que se deben acompañar al Recurso Administrativo de Revocación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que esta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 del citado ordenamiento.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- La constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictámen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si este no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible. Para este efecto se deberán identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastara con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos; se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de estos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

3.3.6.- Representación ante las autoridades fiscales.

En primer término, debe quedar claro que en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios, entendiéndose esto, como la actividad desarrollada por una persona, sin mandato y sin estar obligado a ello, para la atención de un asunto ajeno.

Cuando se presente un recurso administrativo a nombre de otro o de persona moral, se deberá acompañar la documentación que acredite la personalidad del promovente, debiendo demostrar que dicha representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presentó la promoción o bien deberá acompañar a su escrito la constancia de inscripción de representantes legales que lleva la autoridad que emitió o ejecutó el acto o resolución impugnada.

Dicha representación deberá hacerse mediante escritura pública, carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario publico. Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones, la persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

3.3.7.- Momento de interposición del Recurso.

Conforme lo establecido en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, el escrito por medio del cual se pretenda interponer un recurso administrativo de revocación, deberá presentarse ante la autoridad competente que corresponda, de acuerdo al domicilio fiscal del contribuyente o ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro del término de 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación del acto o resolución impugnada, excepto cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución, no se ajustó a la ley, pudiéndose hacer valer las violaciones incurridas por la autoridad en cualquier tiempo, antes del remate y de la publicación a la convocatoria en primera almoneda o bien, se trate del avalúo pericial de los bienes inmuebles embargados, en donde el escrito deberá presentarse dentro de los plazos que en los mismos se señalan.

En el caso de que el recurso hubiera sido interpuesto ante la autoridad fiscal incompetente, ésta tiene la obligación de turnarlo a la autoridad que sea la competente.

Dentro del plazo señalado con anterioridad no se contarán los sábados, los domingos, el 1° de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1° y 5 de mayo, el 16 de septiembre, el 20 de noviembre y el 25 de diciembre.

Tampoco se considerarán en dichos plazos, los días en que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales federales, excepto tratándose de plazos para la presentación de declaraciones y pago de contribuciones.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación, la interposición del recurso administrativo de revocación, será optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía si pretende impugnar un acto conexo (antecedente o consocia de otro) excepto tratándose de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en los recursos administrativos, es decir, si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse ante la Sala Regional que corresponda.

El escrito de interposición del recurso se podrá presentar en la oficina de la autoridad fiscal más cercana a dicho domicilio o enviarlo a la autoridad emisora por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectuó desde el lugar en que resida el recurrente.

En estos casos, se considerará como fecha de presentación del recurso la del día en que se entregue a la autoridad fiscal o se deposite en la oficina de correos.

Si el recurrente tiene su domicilio fiscal en la misma población en la que resida la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado o bien tendiéndolo en población distinta en la que tenga su domicilio fiscal, se tendrá como fecha de presentación, aquella en que el escrito de interposición sea recibido por la autoridad a la que vaya dirigido, atendiendo para ello, a la fecha que aparezca en el sello de recibido por la oficialía de partes.

Pudiera darse el caso de que el recurrente interponga su recurso, depositando su escrito en los módulos de atención fiscal o de recepción de tramites fiscales (buzón fiscal) de las Administraciones Locales de Recaudación, para lo cual se considerara como fecha de interposición del recurso, el día en que el escrito haya sido depositado en los módulos señalados, en este caso sería necesario recabar del aérea de recaudación, el sobre correspondiente en donde conste el sello fechador.

3.3.8.- Suspensión del plazo para la interposición del Recurso.

En el caso de que el particular afectado por una resolución dictada por una autoridad fiscal federal, que pueda ser impugnada mediante el Recurso Administrativo de Revocación, fallezca antes del vencimiento del plazo de 45 días para su interposición o bien, es declarado incapaz o ausente judicialmente, el citado plazo se suspenderá desde la fecha del fallecimiento, declaración de incapacidad o ausencia hasta un año, a aquella en que la persona que se designe, judicial o notarialmente como representante de la sucesión o tutor del incapaz, acepte dicho cargo, sin que la suspensión prevista pueda exceder de un año natural.

Para finalizar, es importante mencionar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, cuando el contribuyente hubiera interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, el plazo para garantizar el interés fiscal será de 5 cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga dicho medio de defensa legal, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad que lo interpuso, dentro de los 45 días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

3.3.9.- Las pruebas dentro del Recurso Administrativo de Revocación.

Debe conceptuarse esta, como la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto de su inexistencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, en los recursos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes respecto de hechos o documentos contenidos en sus expedientes.

En consecuencia, al señalarse que en los recursos administrativos se aceptan toda clase de pruebas excepto las señaladas con anterioridad, se debe entender que se admiten entre otras, las contempladas en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia fiscal, que son:

- I.- Los documentos públicos.
- II.- Los documentos privados.
- III.- Los dictámenes periciales.
- IV.- La inspección ocular.

V.- Las fotografías, escritos y en general, todos aquellos elementos aportados por un descubrimiento de la ciencia.

VI.- Las presunciones.

VII.- Las pruebas supervenientes, podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso. Se debe entender que una prueba es superveniente, cuando el recurrente no la conocía al presentar su recurso y por ende no estaba en la posibilidad de ofrecerla al momento de su interposición, o las que fueran emitidas con fecha posterior a la presentación del recurso, en el caso de que no reunieran tales características dichas pruebas no serán admisibles.

Por último, la autoridad fiscalizadora deberá efectuar una valoración de las pruebas aportadas por el recurrente, para conocer cuales de ellas harán prueba plena de lo alegado en el recurso, entendiéndose por esta aquella que se considera suficiente para la demostración de la existencia o de la inexistencia de un hecho o acto jurídico alegado en el proceso.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, harán prueba plena:

I.- La confesión expresa del recurrente.

II.- Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario.

III.- Los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

Los documentos que contengan declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos, solo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad, que corresponda resolver el recurso administrativo de revocación, dentro de las que se encuentran contempladas las contenidas en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.4.- El procedimiento en el Recurso Administrativo de Revocación.

El objetivo del presente tema consiste en identificar plenamente cuales son los elementos de procedencia del Recurso Administrativo de Revocación, como medio de defensa legal, en virtud de que de estos se desprende contra que actos o resoluciones se puede interponer.

3.4.1.- Casos de procedencia.

El Recurso Administrativo de Revocación procede en contra de resoluciones definitivas que dicten las autoridades fiscales, se encuentran

contempladas en el artículo **117, fracción I** del Código Fiscal de la Federación, y comprenden las siguientes:

- a).- Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b).- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- c).- Dicten la 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 del mismo ordenamiento en cita.

Por su parte, los recursos administrativos interpuestos en contra de actos dictados por autoridades fiscales federales, se encuentran contemplados en el artículo **117, fracción II** del ordenamiento legal invocado, y comprende las siguientes:

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

La indemnización a que se refiere el citado artículo 21 del ordenamiento legal en estudio, es el caso del cheque recibido por la autoridad fiscal presentado en tiempo y no pagado, dando lugar al del monto del cheque y a una indemnización del 20 % del valor de éste, junto con los demás accesorios legales correspondientes.

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

Esto se refiere tanto a las resoluciones que se dicten en relación con el procedimiento administrativo de ejecución, como a los actos llevados a cabo en dicho procedimiento, siempre que se alegue, que tales actos no se apegaron a las disposiciones que regulan el procedimiento.

c).- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del multicitado ordenamiento legal en estudio.

Los casos a que hace referencia dicha disposición legal, son cuando una tercera persona dice ser propietario o titular de los bienes, negociaciones o derechos sobre los cuales se ha practicado el embargo en el procedimiento administrativo de ejecución, por lo cual se pide se levante el embargo, o por que el tercero afirme tener un crédito preferente a aquellos a los cuales se pretende aplicar le producto del remate o subasta.

d).- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

Sobre este aspecto cabe señalar que se trata de aquellos actos por lo cuales el perito valuador nombrado por la autoridad fiscal, practicó el avalúo de los bienes o en su caso el avalúo pericial de la negociación embargada en el procedimiento administrativo de ejecución y sobre cuyo valor se deba llevar a cabo el remate, la venta fuera de subasta o la adjudicación de dichos bienes o negociaciones.

En este sentido cabe señalar que los actos administrativos y resoluciones definitivas dictadas por la autoridad fiscal federal deberán contener por lo menos los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación:

I.- Constar por escrito.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. Si se trata de

resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria, se señalará además, la causa legal de la responsabilidad.

3.4.2.- El Recurso por violaciones al procedimiento administrativo de ejecución.

Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Si se interpusiera el recurso en contra de actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, porque éste no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier momento antes del día en que se publique la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de la hipótesis prevista por el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, es decir, cuando el acto administrativo no haya sido notificado o haya sido ilegalmente notificado, casos en que el término para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tuvieran lugar con posterioridad a la citada convocatoria o si se trata de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra el acto que finque el remate o el que autorice la venta fuera de subasta.

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones o titular de los derechos embargados en el procedimiento administrativo de ejecución, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier momento antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal.

El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor y a cargo de la persona contra la cual se llevó a cabo la ejecución, se cubran preferentemente a los fiscales federales, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo anterior a que se haga la aplicación del importe del remate para cubrir el crédito.

El fisco federal tendrá preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la federación debió percibir, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, alimentos etc. Para que sea aplicable tal excepción, es requisito indispensable que con anterioridad a la fecha en que surta efectos la notificación del crédito fiscal, la garantía se haya inscrito en

el registro público que corresponda y respecto de los adeudos por alimentos que se haya presentado la demanda.

Por otra parte, cuando el embargado o los terceros acreedores no estén conformes con la valuación hecha, podrán hacer valer el recurso de revocación dentro de los **10 diez días** siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del avalúo practicado por la autoridad, debiendo designar en el escrito de interposición del recurso, como perito de su parte, a cualquiera de los valuadores señalados en el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, como pueden ser, una institución de crédito, la comisión de avalúos de bienes nacionales o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes. Es importante mencionar, que si no se interpone el recurso de revocación en el plazo señalado o haciéndolo no se designa valuador, se tendrá por aceptado el avalúo practicado por la autoridad.

En todos los casos, los peritos deberán rendir su dictámen en un plazo de 10 diez días si se trata de bienes muebles, 20 veinte días, si son inmuebles y 30 treinta días, cuando sean negociaciones. El plazo con que cuentan los peritos valuadores para rendir su dictámen, empieza a partir de la fecha de su aceptación.

3.4.3.- Causales de improcedencia.

Son improcedentes los recursos administrativos, cuando se hagan valer en contra de los siguientes actos administrativos señalados en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación:

I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

II.- Que se trate de resoluciones dictadas en un recurso administrativo o en cumplimiento de éstas.

III.- Tratándose de resoluciones que hubieran sido impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento cuando se hubiera promovido el recurso después de transcurrido el plazo legal o sea 45 días que para su interposición se establece.

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

VI.- En el caso de que no se amplíe el recurso o si en la ampliación, no se expresa agravio alguno, tratándose de actos administrativos previsto en los términos del artículo 129, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.

VIII.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución

del recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En consecuencia, cuando se presente alguna de las causales de improcedencia mencionadas, procederá a desecharse por improcedente el recurso de revocación intentado por el recurrente.

3.4.4.- Causales de sobreseimiento.

Procede sobreseer el recurso administrativo de revocación en los siguientes casos:

I.- Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.

II.- Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia.

III.- Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.

Estas causales de sobreseimiento implican un obstáculo para entrar al fondo del asunto, por lo que se debe dictar resolución ordenando sobreseer el asunto a fin de dar por terminada la instancia.

3.4.5.- Impugnación de las notificaciones.

Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que fue hecho ilegalmente, siempre que se trate de un acto o resolución recurrible conforme a lo dispuesto en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, se estará a lo siguiente:

Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo de revocación, en el que manifestará la fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución impugnada. En este caso, los agravios que se formulen contra la notificación, así como contra la validez del acto o resolución administrativa, deberán expresarse conjuntamente en el escrito de interposición del recurso.

Al efecto la autoridad fiscal competente que conozca del recurso, estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al estudio de los agravios en contra del acto o resolución administrativa.

Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se tendrá al recurrente como sabedor del acto o resolución administrativa, desde la fecha en que manifestó conocerlo, o en que se le dio a conocer, quedando sin efecto todo

lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se desechará dicho recurso.

Si el particular niega conocer el acto o resolución, manifestando tal desconocimiento, interponiendo el recurso de revocación ante la autoridad fiscal competente para notificarlos, la autoridad se los dará a conocer junto con la notificación que se hubiere practicado, para ello el particular señalará en su escrito de interposición del recurso, el domicilio en el que se le deba dar a conocer el acto o resolución y el nombre de la persona facultada para el efecto. En el supuesto de que el recurrente no haga alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

En el caso anterior, el particular tendrá un plazo de 45 días hábiles a partir del siguiente en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso, impugnando el acto o resolución y la notificación que el recurrente manifestó no conocer.

Concluyendo, el Recurso Administrativo de Revocación es un medio de defensa al alcance de todos los particulares sin excepción, que lo hacen valer

frente a la autoridad fiscal federal competente para conocerlo, cuando consideran violados sus derechos por un acto o resolución en materia fiscal, y que se encuentra previsto en el Código Fiscal de la Federación del artículo 116 al 133, dentro de los cuales se establece el procedimiento que sigue desde su interposición hasta la resolución del mismo.

Este medio de defensa tiene como finalidad el control de legalidad de los diversos actos o resoluciones emitidas por las autoridades fiscales federales, a fin de lograr una efectiva impartición de justicia, toda vez que con frecuencia los referidos actos no se encuentran apegados a derecho, violando en consecuencia las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política mexicana en favor de todos los individuos, en virtud de que se ejecutan en su contra haciendo caso omiso de lo dispuesto en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación el cual establece una verdadera suplencia de la queja deficiente dentro de este procedimiento, tal como se analizará más tarde.

Resulta importante mencionar, que el **sentido y efectos de la resolución que pone fin al procedimiento del Recurso Administrativo de Revocación** se estudiarán en el *siguiente capitulado* en virtud de que la suplencia de la queja deficiente, es aplicada por la autoridad fiscal al momento de efectuar el examen de su actuación, razón por la cual su estudio se llevará a cabo de forma individual, para recalcar con mayor precisión el momento en que el referido

artículo 132 del Código fiscal de la Federación le otorga a la autoridad resolutora dicha facultad, trayendo consigo determinados efectos jurídicos para el recurrente.

CAPITULO 4

LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION EN MATERIA FISCAL FEDERAL.

En el presente apartado, se hará un análisis lógico-jurídico del principio de la suplencia de la queja deficiente en el recurso administrativo de revocación, que se encuentra consignado en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación pero que no se aplica porque su redacción deja lugar a que la autoridad fiscal utilice un criterio discrecional sobre su aplicación, siendo que el propio artículo prevé para su invocación únicamente, que al realizarse el examen del acto o resolución se advierta una ilegalidad manifiesta en contra del recurrente, empero por diversos intereses por parte de la autoridad fiscal, no se lleva a cabo lo cual es contrario a los fines que persigue el derecho, toda vez que éste no se debe discutir, sino aplicar, porque esta facultad de suplir la insuficiencia de los agravios se encuentra estipulada para su aplicación, siempre y cuando se cumplan determinados presupuestos en contra del recurrente, porque de no ejercer la autoridad fiscal dicha facultad, se lesionaría gravemente los intereses de los particulares que presenten un recurso de revocación mal planteado por la falta de una asesoría jurídica adecuada, requiriéndose para estos efectos una reforma a el mencionado precepto.

Para tal efecto, es necesario precisar el momento en que la autoridad fiscal que conoce del Recurso Administrativo de Revocación suplirá la deficiencia de los agravios hechos valer por el recurrente, pudiendo en todo caso revocar dicho acto, para finalizar este estudio, se describirán de manera somera los sentidos que puede asumir la resolución que pone fin al Recurso, para redondear el procedimiento del mismo.

4.1.- Razones jurídicas y momento en el cual la autoridad fiscal debe aplicar de manera obligatoria la suplencia de la queja Deficiente en el Recurso Administrativo de Revocación.

Como se ha citado en varias ocasiones, todos los actos de autoridad fiscal deben contener los requisitos que las leyes específicas les impongan, para dar cumplimiento a lo anterior, la autoridad debe sustentar su actuar principalmente, en lo estipulado por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, ya analizado con antelación, pero omitiendo lo antes expresado las autoridades fiscales emiten un sinnúmero de actos carentes de toda legalidad que perjudican a las particulares.

Cuando los particulares se sienten gravemente afectados por un acto o resolución de una autoridad fiscal federal, tienen como medio de defensa legal a su alcance para impugnar tales actos el Recurso Administrativo de Revocación, previsto en los artículos 116 al 133 del Código Fiscal de la Federación.

Una vez que el particular recurrente presenta su Recurso ante la autoridad competente, ésta procede a emitir la resolución que pone fin al procedimiento, lo anterior previo estudio de los diversos requisitos formales que debe cumplir dicho medio de impugnación.

La resolución que pone fin al Recurso Administrativo de Revocación intentado, deberá contener como todo acto de autoridad, por lo menos los requisitos señalados en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que ya han sido estudiados, toda vez que de no cumplirse tales lineamientos nuevamente se estarían violando en contra del particular recurrente las garantías de legalidad y seguridad jurídica plasmadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los lineamientos que deberá seguir la autoridad fiscal para resolver el Recurso Administrativo de Revocación se encuentran plasmados en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación que afirma:

+- La autoridad deberá examinar 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 exámen de dicho punto.

➤.- La autoridad **podrá corregir** los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios hechos valer, así como los demás razonamientos formulados por el recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada por el recurrente. De lo cual se desprende un primer tipo de suplicia de la queja deficiente en cuestiones formales, cuando el particular no señale o lo haga con imprecisión los artículos que considere violados.

Por otra parte, el mismo artículo en cita señala en el párrafo segundo, que la autoridad fiscal igualmente **podrá revocar** los actos o resoluciones administrativas cuando advierta una **ilegalidad manifiesta** y los **agravios sean insuficientes** pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por lo que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

Esto significa que si los agravios planteados por la parte recurrente no son suficientes para dejar sin efectos un acto o resolución de la autoridad fiscal, pero del estudio que se efectúa a la resolución se desprende claramente que se está frente a un acto de autoridad emitido en forma ilegal, la autoridad podrá revocarlo en forma definitiva, por lo que se está en presencia de una verdadera **Suplicia de la Queja Deficiente** de conformidad con la función que ejerce ésta, pero de *manera discrecional*, lo cual deviene en un perjuicio contra el particular que recurrente que ésta frente a un acto ilegal, pero no expresa adecuadamente sus agravios, y por lo tanto no se revoca dicho acto.

En ese contexto tenemos que, la suplicencia de la queja deficiente es una figura jurídica de la cual depende de una manera importante la impartición de justicia en nuestro país, en virtud de que ésta debe ser aplicada por la generalidad de los órganos encargados de impartir justicia, esto es, desde los juzgados de primera instancia hasta los tribunales colegiados de circuito, tal como lo sustentó el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Lic. Genaro David Góngora Pimentel, en su obra introducción al juicio de amparo, afirmando que de implantarse como obligatoria esta institución en todas las materias del derecho, contribuiría a lograr el fin primordial del derecho que es la justicia.

En materia fiscal esta institución ya se encuentra establecida en el artículo de mérito, pero de *manera optativa* lo cual es totalmente inaceptable atendiendo a que los particulares estamos expuestos a que se ejecuten en nuestro perjuicio actos o resoluciones de autoridades fiscales por demás ilegales, y al establecerse con *carácter obligatorio* se tendrá una certeza jurídica de que si la autoridad al realizar el estudio de la resolución que combatimos advierte una ilegalidad en el mismo y los agravios que se expresen son insuficientes para revocar el acto, tenga la obligación de invocar la referida institución, protegiendo las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales que a continuación se transcriben:

Garantía de Legalidad.- La garantía de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el

derecho; esto es, la garantía de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos del Estado al derecho, en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, la garantía de legalidad constituye la primordial exigencia de todo Estado de derecho.

Seguridad Jurídica.- En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo.

El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social es necesario para la subsistencia de la misma vida social, para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad y el Estado respeten los derechos y los bienes de las personas. Algunos autores estiman que es tan importante la seguridad en la vida social que su consecución es el motivo principal del nacimiento del derecho.

La seguridad jurídica la define Delos así: "es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse; le serán aseguradas por la

sociedad, la protección y reparación" (Los fines del derecho) . Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos debidamente realizados conforme a las leyes aplicables al caso en concreto.

De lo antes expuesto, se demuestra primeramente que la garantía de legalidad consignada en nuestra Carta Magna impone la obligación *a todos los órganos que tienen como función impartir justicia* el fundar y motivar debidamente los actos que se pretenden ejecutar en contra de un particular, y la garantía de seguridad jurídica tiene como fin asegurar a todos los individuos sin excepción, que su esfera de derecho no será lesionada por actos que no se encuentren apegados a las disposiciones jurídicas relativas y en caso de llevarse a cabo le serán resarcidos por la sociedad sus derechos violados, recalcando que ésta última se encuentra representada por el Estado.

4.2.- Efectos de la resolución que pone fin al Recurso Administrativo de Revocación.

Una vez que se han esgrimido las argumentaciones que sirven de base para sustentar la existencia de la suplicia de la queja deficiente en el Recurso de Revocación y para otorgarle el carácter obligatorio de su aplicación, es pertinente especificar a continuación de manera sucinta los efectos de la resolución que da por finalizado dicho trámite.

4.2.1.- Desechar por improcedente.

Procede desechar por improcedente un Recurso Administrativo de Revocación, cuando no se dé alguna de las causales de procedencia a que se refiere el artículo 117, fracciones I y II del Código Fiscal de la Federación, que en su momento fueron debidamente explicadas al tratarse el procedimiento relativo al Recurso, siendo innecesaria su repetición.

De igual forma deberá desecharse el Recurso Administrativo de Revocación intentado por el recurrente, cuando se haga valer contra actos o resoluciones contenidas en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación o en el supuesto del artículo 126 del mismo ordenamiento legal, que señala que no procederá el recurso de merito contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Por último, de conformidad con el artículo 122 del Código fiscal de la Federación, cuando el recurrente no exprese los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de 5 cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del requerimiento, cumpla con dicho requisito. Si dentro de dicho plazo no expresa los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, se desechará por improcedente el recurso intentado.

4.2.2.- Tenerlo por no interpuesto.

Cuando el promovente no acompañe a su escrito por medio del cual interpone su Recurso Administrativo de Revocación, alguno de los documentos que se señalan en las fracciones I, II y III del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, como son; los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de persona moral; el documentos en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación en su caso; la autoridad fiscal requerirá al recurrente para que los presente dentro del término de 5 cinco días. Si dentro de dicho término el promovente no los presenta, se tendrá por no interpuesto el recurso intentado.

4.2.3.- Sobreseer el Recurso intentado.

Se conceptúa como la resolución judicial en la que se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

Las causas de sobreseimiento se encuentran contempladas en el artículo 124 fracciones I, II, y IV del Código Fiscal de la Federación, la cuales ya han sido expuestas por lo que no se señalan para evitar repeticiones inútiles.

4.2.4.- Tener por no presentada la promoción.

Toda promoción que se presente ante la autoridad fiscal, deberá estar firmada, constar por escrito, señalar el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal, la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción, en su caso el domicilio para recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se hace referencia, la autoridad requerirá al promovente a fin de que en un plazo de 10 diez días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse en dicho plazo la omisión, la promoción se tendrá por no presentada.

4.2.5.- Confirmar el acto impugnado.

Procede en los casos en que el recurrente no desvirtúa la legalidad del acto o resolución impugnada, o no demuestra que la notificación hubiera sido practicada ilegalmente o en su defecto que no fuera practicada, prevaleciendo en consecuencia la presunción de legalidad prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, que señala que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales, esto salvo prueba en contrario, lo cual resulta por demás ilógico en virtud de que si el particular por falta de una buena asesoría legal no desvirtúa el acto de autoridad que a todas luces es ilegal, se

presumirá que se ajustó a la ley, y por lo tanto se confirmará aun cuando tenga vicios de nulidad, de ahí la importancia de establecer con carácter obligatorio la suplencia de la queja deficiente en el recurso de revocación, que constituye el objetivo del presente estudio.

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

Se efectuará en los casos en donde la autoridad incurre en vicios procedimentales o vicios formales al emitir el acto o resolución impugnada, inclusive la falta de fundamentación y motivación. A manera de ejemplo se podría citar el caso de que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través del área competente para practicar visitas domiciliarias, que es en la especie la Administración Local de Auditoría Fiscal Federal (ALAFF), no hubiera tomado en cuenta el escrito de inconformidad y/o las pruebas rendidas por el contribuyente visitado al emitir su oficio de resolución en donde se le determina un crédito fiscal.

En este caso al resolverse el recurso, se ordenará *reponer el procedimiento* a partir de la violación formal cometida, en la que se tome en cuenta el escrito de inconformidad o las pruebas rendidas por el contribuyente, según sea el caso, debiendo precisar la autoridad los términos en que deberá reponer el procedimiento quedando en consecuencia insubsistente la resolución o acto impugnado.

De igual manera se ordenará *que se emita una nueva resolución* cuando el acto o resolución adolezca de la fundamentación y motivación debida. Sobre este aspecto es importante insistir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 4 cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme.

4.2.7.- Dejar sin efectos el acto impugnado.

Procederá cuando el recurrente mediante la aportación de pruebas o argumentos de derecho, logra desvirtuar los fundamentos y motivos que tuvo la autoridad para emitir la resolución impugnada. De igual forma procederá dejar sin efectos la notificación efectuada, cuando se demuestre que ésta fue practicada en forma ilegal.

Por otra parte, se pueden considerar como causales de revocación de la resolución impugnada las siguientes:

- a).- Cuando el acto o resolución fue emitida por un funcionario incompetente.
- b).- La omisión de algún requisito formal exigido por las leyes que afecte la defensa del particular.

c).- La indebida motivación del acto o resolución recurrido.

d).- Vicios en el procedimiento que dieron origen a la resolución o acto, cuando afecten las defensas del recurrente.

e).- Si los hechos que motivaron la resolución o acto no se realizaron, fueron distintos, o bien se dictaron en contravención a las disposiciones aplicables.

f).- Cuando se hubiere emitido un acto o resolución habiendo transcurrido el plazo señalado para la prescripción a que se refiere el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación.

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

Se dará cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del contribuyente, es decir, si el recurrente desvirtúa con argumentos de derecho los motivos que tuvo la autoridad para dictar su resolución, o bien cuando hubiera incurrido en error aritmético, la autoridad fiscal procederá a emitir un nuevo acto administrativo, modificando aritméticamente la resolución impugnada. Ahora bien, puede darse el caso de que en la resolución que ponga fin al recurso, se confirme el crédito fiscal y se deje sin efecto la multa impuesta, procedido en consecuencia modificar el crédito fiscal a cargo del contribuyente.

La realización de un nuevo acto, así como la emisión en su caso, de una nueva resolución, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que se notificó la que puso fin al recurso a la autoridad que debe reponer el procedimiento o realizar un nuevo acto.

En conclusión, la institución de la suplencia de la queja deficiente dentro del Recurso Administrativo de Revocación se encuentra plasmada en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación de manera optativa para la autoridad, lo cual deja en estado de indefensión a los particulares debido a que en muchas ocasiones se trata de ejecutar en su contra diversos actos de autoridad fiscal que carecen de las formalidades mínimas que deben revestir todo acto de autoridad de conformidad con los artículos 14 y 16 Constitucionales, aun cuando la autoridad que se encarga de resolver el recurso es concedora del derecho y aprecia la injusticia que posiblemente se lleve a cabo en caso de no aplicarse este principio, por lo que se requiere de una reforma a éste artículo para que cambie su redacción, substituyéndose en el párrafo segundo la palabra podrá por el término deberá a través de lo cual se despejarían dudas sobre su aplicación.

Por último, de establecerse como una disposición obligatoria se proporcionaría a los gobernados una figura para el control de la legalidad de los actos o resoluciones de las diversas autoridades fiscales federales, lo que se traduce en una mejor impartición de justicia en materia fiscal.

CONCLUSIONES.

1.- El principio de la suplencia de la queja deficiente es una figura jurídica que tiene como finalidad, preservar el control de legalidad de los actos de las diversas autoridades obligadas a la impartición de justicia, cuando los particulares recurrentes se encuentran en una situación de desventaja ante dichos órganos, por la calidad o el status social que guardan, como lo son la clase trabajadora, los menores de edad, los ejidatarios entre otros, o en su caso, cuando exista una ilegalidad manifiesta en el acto que se pretenda ejecutar contra un particular en general, siempre y cuando concurren los requisitos antes precisados, por lo que se trata de un doble supuesto en los que está obligada la autoridad a ejercerla de oficio

2.- El ámbito de aplicación de la institución de la suplencia de la queja deficiente ha ido creciendo paulatinamente en la diversidad de materias del derecho así como en los distintos niveles de impartición de justicia, ya que el legislador ha tratado de proteger tanto a determinadas clases sociales, como a la generalidad de la población que se encuentren ante actos de autoridad ilegales, en virtud de que una de las funciones primordiales del estado es garantizar la debida administración de justicia, lo cual contribuye al desarrollo armónico de nuestra sociedad, de ahí la importancia de esta institución.

3.- La suplencia de la queja deficiente es una figura jurídica de enorme importancia que debe establecerse en todas las ramas del derecho, así como en la totalidad de los procedimientos legales, pero de manera obligatoria, toda vez que ya existe en la mayoría de las legislaciones pero con un carácter optativo para las autoridades, lo cual trae consigo la inaplicabilidad por parte de los órganos encargados de administrar justicia aun y cuando advierten diversas ilegalidades en el referido acto, escudándose para ello en la literalidad de la ley.

4.- En materia fiscal federal para que exista un control de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, los particulares que se sientan lesionados en sus derechos pueden hacer valer el Recurso Administrativo de Revocación, ante la Administración Local Jurídica que por domicilio del contribuyente le corresponda conocer, además de que existe plasmada en su favor la institución de la suplencia de la queja deficiente que se estudió a la largo del presente trabajo de investigación, dentro del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, pero al estar establecida de manera discrecional da lugar a que la autoridad la aplique o no al resolver el recurso, aun cuando se cumplen los requisitos que el propio ordenamiento establece, como lo es la ilegalidad manifiesta del acto o resolución de la autoridad fiscal que lo haya dejado sin defensa y **los agravios sean insuficientes.**

5.- En el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación se encuentra estipulada la suplencia de la queja deficiente en el recurso administrativo de revocación con dos efectos, el primero para corregir la cita de los preceptos que se consideren violados en concepto del recurrente, es decir, si el particular señala que la autoridad violó determinado precepto del citado ordenamiento , pero la autoridad al realizar el estudio de los hechos del recurso advierte que es otro el precepto violado deberá efectuar la corrección al caso concreto; y la segunda, que es la más importante atendiendo al fin y a los efectos que produce, consiste en suplir la insuficiencia de los agravios expresados por el recurrente cuando del examen del acto o resolución se desprenda una ilegalidad en su contra que lo haya dejado sin defensa pudiendo inclusive revocar dicho acto o resolución.

6.- Para que se pueda alcanzar una verdadera administración de justicia en materia fiscal, debe de establecerse con **carácter obligatorio** el principio de la suplencia de la queja deficiente dentro del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, que contiene el procedimiento o lineamientos que debe seguir la autoridad para resolver el mismo, para evitar que las autoridades fiscales, a sabiendas que un acto o resolución de esta naturaleza carece de legalidad sigan confirmando sus actos, además de que los gobernados en general contaríamos con una figura para el control de la legalidad de los mismos y de paso se beneficiarían las clases sociales más desprotegidas de nuestra sociedad.

PROPUESTA.

Como se ha venido insistiendo dentro de la presente investigación, el principio de la suplencia de la queja deficiente dentro del Recurso Administrativo de Revocación ya se encuentra establecido legalmente dentro del artículo 132 del Código Fiscal de la Federación de manera discrecional por lo que se requiere para una efectiva impartición de justicia fiscal que éste opere de manera oficiosa, y la autoridad obligatoriamente tenga que suplir la deficiencia de los agravios planteados por el recurrente cuando exista una ilegalidad manifiesta en su contra que lo haya dejado sin defensa, por lo cual se propone una reforma a el mencionado numeral y se recomienda que se establezca en los siguientes términos para su procedencia:

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

La autoridad **podrá corregir** los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y 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 expuesto en el recurso.

Igualmente, deberá revocar los actos administrativos cuando advierta *una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes*, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por lo que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

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

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

BIBLIOGRAFIA

1.- BARCENAS, ORTEGA AMERICA. (2001).

"Medios de Defensa establecidos en el Código Fiscal de la Federación".

Tesis Universidad Don Vasco. Uruapan, Michoacán.

2.- BURGOA, ORIHUELA IGNACIO. (1998).

"Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo".

Ed. Porrúa. México D.F.

3.- CASTRO V. JUVENTINO. (1999).

"Garantías y Amparo".

Editorial Porrúa. México D.F.

4.- DELGADILLO GUTIERREZ HUMBERTO. (1998).

"Principios de Derecho Tributario".

Editorial Trillas. México D.F.

5.- DE PINA, VARA RAFAEL. (1999).

"Diccionario Jurídico".

Editorial Porrúa. México D.F.

6.- FIX-ZAMUDIO HECTOR. (1997).

"El Juicio de Amparo".

Editorial Porrúa. México. D.F.

7.- GONGORA PIMENTEL GENARO. (1999).

"Introducción al Juicio de Amparo".

Editorial Porrúa. México. D.F.

8.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. (2000).

"Diccionario Jurídico Mexicano."

Editorial Porrúa. México D.F.

9.- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. (1979).

"México a través de sus Constituciones".

Editorial Porrúa. México. D.F.

10.- MARTINEZ MORALES RAFAEL. (1997).

"Diccionario de Derecho Administrativo".

Editorial Harla. México D.F.

11.- NORIEGA ALFONSO. (1999).

"Lecciones de Amparo".

Ed. Porrúa. México. D.F.

12.- SÁNCHEZ LEÓN GREGORIO. (1999).

"Cuadernos Michoacanos de Derecho".

Editorial ABZ.. Morelia, Michoacán.

13.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. (2001).

Editorial Ecafsa, México D.F.

14.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(2001).

Editorial Anáhuac. México D.F.

15.-JUS,(2001).

"Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

16.- LEY DE AMPARO. (2001).

"Cuadernos Michoacanos de Derecho".

Editorial ABZ. Morelia, Michoacán.

17.- LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. (2001).

Editorial Ecafsa. México D.F.

18.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. (2001).

Editorial Ecafsa. México D.F.

**19.-REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA .Editorial Ecafsa. México D.F. (2001).**