



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS

“LA AFIRMATIVA FICTA EN EL CÓDIGO FINANCIERO
DEL DISTRITO FEDERAL “

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

BÁRBARA ARACELI HURTADO ESPÍNDOLA

ASESOR: LIC. GABRIEL PÉREZ GUERRERO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A Dios: Por permitirme ser, los momentos de júbilo y adversidad me permiten decir: Cuán bueno es Dios!

A mis padres: Por el amor, cariño, comprensión y apoyo que me han brindado para culminar mi carrera. Papá, te amo.

A mi hermano Marco: Has sido un ejemplo para mí porque todo lo que te propones lo logras.

A mi abuela María: Que nada ha tenido nunca, que me da todo siempre.

A mi abuelo Arnulfo (†): Faltó muy poco tiempo pa' que vieras este logro, quiero que estés orgulloso de mí.

A Salvador: Mi mejor amigo, somos un excelente equipo al complementarnos en todo. Te amo.

A mis abuelos, tíos, tías y primos: Por impulsarme para llegar a este momento, ya que todos son parte de mí.

A Regina, Mariana, David y Sofía: Su sonrisa es luz, quiero ser un ejemplo para ustedes.

A Salvador Silva G. (†): Usted confió en mí, no lo defraudaré.

A la Doctora Lucila.: Todo un ejemplo.

A mis maestros: En especial al Lic. Gabriel Pérez Guerrero, gracias por sus consejos y paciencia para ayudarme a culminar este proyecto.

A mis amigas: Todas unas profesionales en ciernes, nos hemos apoyado mutuamente en nuestra formación profesional, son divinas: Alejandra, Angelina, Damaris, Marilú y Violeta.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Derecho soy parte de ustedes.

Muchas Gracias!

ÍNDICE

“LA AFIRMATIVA FICTA EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL”

	Página
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. POTESTAD TRIBUTARIA	5
I.1. Potestad Tributaria	5
I.1.1. Federal	7
I.1.2. Distrito Federal	8
I.2. Contribución	10
I.2.1. Elementos	12
I.2.1.1. Sujetos	12
I.2.1.1.1. Activo	13
I.2.1.1.2. Pasivo	13
I.2.1.1.3. Tercero Auxiliar	16
I.2.1.2. Objeto	16
I.2.1.3. Hecho imponible	17
I.2.1.4. Hecho generador	18
I.2.1.5. Base	19
I.2.1.6. Cuota, Tasa o Tarifa	19
I.2.1.7. Obligaciones	21
CAPITULO II. ACTO ADMINISTRATIVO	29
II.1. Concepto	30
II.2. Elementos	33
II.2.1. Sujeto	33
II.2.2. Manifestación de la voluntad	36
II.2.3. Objeto	38
II.2.4. Forma	39
II.3. Modalidades	46
II.4. Efectos	47
II.5. Ejecución, cumplimiento y extinción	49
CAPÍTULO III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	56
III.1. Recurso administrativo	56
III.1.1. Concepto	57
III.1.2. Naturaleza	58
III.1.3. Elementos	59
III.1.4. Efectos	61
III.1.5. Clasificación de los recursos	66
III.1.5.1. Recurso de revocación	68
III.1.5.1.1. Procedencia	70
III.1.5.1.2. Requisitos	78

CAPÍTULO IV. RESOLUCIÓN AL RECURSO DE REVOCACIÓN	91
IV.1. La afirmativa ficta como efecto de la no resolución por escrito al recurso de revocación	93
IV.1.1. Procedencia	101
IV.1.2. Plazo	113
IV.1.3. Configuración	115
IV.1.4. Efectos	120
CONCLUSIONES	124
PROPUESTA	126
BIBLIOGRAFÍA	130

INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es el medio a través del cual la autoridad, ya sea fiscal o administrativa, manifiesta su voluntad, el cual debe cumplir con diversos requisitos para que se considere fue emitido legalmente, además de que debe ser eficaz, esto es que produzca los efectos para los cuales se creó y, cuando un particular considera que dicho acto le causa agravio puede interponer un medio de defensa.

Uno de los medios de defensa al cual puede acudir el particular, cuando considera que un acto o resolución provoca una afectación en su esfera de derechos, es el recurso administrativo, sin embargo, la carga de trabajo de la autoridad administrativa es excesiva, por lo que en reiteradas ocasiones no da trámite al recurso dentro de los plazos señalados en la Ley.

Ante dicha problemática el legislador, otorgó al silencio de la autoridad dos efectos: la negativa y la afirmativa fictas, siendo la primera la presunción de que al no ser notificada una instancia o petición promovida ante la autoridad, transcurrido el plazo previsto en la Ley, se presume que la autoridad resolvió en contra de los intereses del particular. Por el contrario, en la afirmativa ficta, se entiende que transcurrido el plazo señalado en la Ley, se tendrá la presunción de que la petición del particular fue otorgada.

Esta tesis, se enfoca a analizar los efectos del silencio administrativo, que le otorga el Código Financiero del Distrito Federal.

En el primer capítulo se estudia la potestad tributaria del Estado, su fundamento legal y los elementos que conforman la relación jurídica tributaria.

En el segundo capítulo se analiza el acto administrativo, los elementos que lo componen, los requisitos que debe cumplir, así como las formas de ejecución, cumplimiento y extinción del mismo.

En el tercer capítulo se estudian los recursos administrativos, los elementos que los componen, actos contra los que proceden y los efectos que puede establecer la resolución a los recursos.

En el último capítulo, se estudia el silencio administrativo, sus efectos y los requisitos que se deben cumplir para su configuración, asimismo se plantea la problemática que enfrenta el contribuyente cuando interpone el recurso de revocación previsto en el Código Financiero del Distrito Federal, ya que la autoridad evita que transcurra el plazo para que se configure la afirmativa ficta.

CAPÍTULO I. POTESTAD TRIBUTARIA

I.1. La potestad tributaria del Estado

El poder tributario o potestad tributaria del Estado, es la facultad por la cual puede imponer a las personas físicas o morales, públicas o privadas, la obligación de contribuir parte de sus ingresos y patrimonio para el gasto público, es decir, a través de este poder determina cuáles son los hechos o situaciones jurídicas que al ser producidos a la realidad generarán la obligación del pago de contribuciones.

Según la doctrina del derecho administrativo las finalidades del Estado se realizan a través del llamado poder público, es decir, cuando las instituciones, organismos o autoridades ejercen las facultades que les son otorgadas por Leyes u otros ordenamientos legales, las cuales pueden ser esenciales y generales, las primeras son las que se desarrollan en función a la estructura del Estado, por su parte, las segundas son las que permiten la satisfacción de las necesidades colectivas.¹

Para lograr su cometido el Estado debe obtener recursos, los cuales deben estar expresamente establecidos en el presupuesto de ingresos de la Federación mismo que es discutido y aprobado anualmente por el Congreso de la Unión, en el que se establecen las contribuciones contempladas para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación en un año fiscal.

El doctor Gabino Castrejón García define a la potestad tributaria como:

“...la facultad del Estado derivada de una norma jurídica, dictada por Poder competente para imponer la obligación a las personas u organismos de la Administración Pública que se adecuen a la hipótesis normativa de contribuir al gasto público, es decir, participar en los recursos que requiere el Estado para cumplir con sus cometidos, así como administrar y aplicar dichos recursos; y, en su caso, realizar toda actividad tendiente a su recaudación.”²

Por su parte, el doctor Juan Manuel Ortega Maldonado señala que:

“El poder tributario consiste en la facultad que tiene un ente público, para imponer las contribuciones necesarias a fin de realizar sus funciones.”³

¹ CASTREJON GARCÍA, Gabino, Derecho Tributario, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, Pp. 61

² Op.cit. 62

³ ORTEGA MALDONADO, Juan, Primer Curso de Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa S.A., 1ª edición, México, 2004, Pp. 364.

De lo anterior, podemos concluir que el poder tributario del Estado deriva de las facultades que le son otorgadas al Congreso de la Unión por las leyes reglamentarias, para expedir leyes que determinen los hechos o situaciones que al ser realizados provocarán que las personas físicas o morales, estas últimas públicas o privadas, se encuentren obligadas a efectuar el pago de las contribuciones correspondiente.

Nuestra Constitución, adopta un sistema complejo para establecer las contribuciones y su destino. El veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto el coordinar el sistema fiscal de la Federación con el de los estados, municipios y el Distrito Federal, estableciendo y distribuyendo las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas, fijando las reglas de colaboración administrativa de las diversas autoridades fiscales creando un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las entidades que deseen formar parte de éste deben celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que debe ser autorizado por la legislatura local. Aunado a esto, la Federación y las entidades que se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios en materia de administración de ingresos federales comprendiendo las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración las cuales serán ejercidas por las autoridades fiscales del Distrito Federal, los estados o los municipios; en dichos convenios se deben especificar los ingresos que se traten, las facultades que se ejerzan y las limitaciones de las mismas así como los gastos de la administración que deban recibir por las actividades de administración fiscal que realicen.

Esta misma ley establece, que la recaudación de los ingresos federales es realizada por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las entidades, en el caso de que estas últimas sean las que los recauden deben rendir cuentas de la recaudación y, la Secretaría hará los pagos respectivos de las cantidades que correspondan como participaciones, de conformidad a los Fondos de Participación, el cual se constituirá con el veinte por ciento de la recaudación federal participable, es decir, aquellos que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos

sobre la extracción de petróleo y de minería, reducidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

El poder tributario del Estado puede ser de dos tipos: originario o delegado, el primero es aquél que se establece expresamente en la Constitución a un órgano de gobierno para que imponga tributos, tal es el caso del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; por otra parte, el segundo consiste en que por autorización de la Constitución un órgano de gobierno puede delegar a otro órgano gubernamental el gravamen de ciertos productos.

El fundamento legal del poder en estudio se encuentra en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. 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.”

De lo que se desprende que es obligación de los mexicanos el contribuir al gasto público de la Federación y del lugar donde residan y, para no violentar el principio de legalidad es necesario que las contribuciones se encuentren sustentadas en una Ley.

I.1.1. Federal

El artículo 73 fracción VII Constitucional señala que es facultad del Congreso de la Unión imponer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto. Asimismo el artículo 74 fracción IV de dicho ordenamiento legal, establece la potestad de la Cámara de Diputados para imponer contribuciones que sirvan para cubrir el Presupuesto de la Federación:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”

Sin embargo, el Poder Tributario del Estado no se encuentra ligado únicamente al Poder Legislativo sino también al Ejecutivo y al Judicial, en el caso del

primero es facultad el Presidente de la República, conforme al artículo 89 fracción I de la Constitución, promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia, asimismo, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 señala que “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...” .

Por su parte el Poder Judicial es el que dirime las controversias suscitadas entre los particulares y el Estado, cuando existen leyes o actos de la autoridad fiscal que violen las garantías individuales.

I.1.2. Distrito Federal

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere la forma de organización del Distrito Federal y señala que el gobierno de esta entidad está a cargo de de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales. Por lo que respecta al Congreso de la Unión dice lo siguiente:

- “**A.** Corresponde al Congreso de la Unión:
- I.** Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
 - II.** Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
 - III.** Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
 - IV.** Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
 - V.** Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.”

Por su parte, en la Base Primera, fracción V, inciso b) del ordenamiento legal citado con antelación hace referencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y señala como sus facultades:

“**Artículo 122 constitucional:**

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:
BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a)...

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d)...

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f)...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.”

De lo anterior se desprende que corresponde a la Asamblea Legislativa expedir las leyes que establecen las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto del Distrito Federal, así como aprobarlo anualmente; asimismo, tal y como sucede en el ámbito Federal, el Poder Ejecutivo representado en el Distrito Federal por el Jefe de Gobierno tiene las siguientes facultades:

“Artículo 122.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos...”

En este caso, al ser aprobadas las contribuciones necesarias para contribuir al presupuesto del Distrito Federal, mismas que están contenidas en el Código Financiero de dicha entidad, y que son esencialmente impuestos, derechos y

contribuciones de mejoras, se pone de manifiesto la existencia de la potestad tributaria del Estado.

I.2. Contribución

El doctor Luis García López-Guerrero señala que “las contribuciones son los ingresos que percibe el Estado, reconocidas en la ley, mediante aportaciones pecuniarias que en forma obligatoria son exigidas a los particulares, y que sirven para que el gobierno del país pueda cumplir con su función pública o, dicho de otra manera, para que satisfaga las necesidades colectivas.”⁴ Así tenemos, que una contribución es el ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir el gasto público, es decir, lo que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones. De conformidad con el artículo 31 fracción IV Constitucional, para que una contribución sea considerada como tal debe cumplir con ciertas características:

1. **Establecerse en una ley:** Como se mencionó anteriormente el Estado en el ejercicio de su poder tributario establece contribuciones, los cuales se exigen a través de una Ley formal y materialmente legislativa.
2. **El pago es obligatorio:** Al encontrarse el sujeto pasivo en el supuesto regulado por la Ley se encuentra obligado a pagar.
3. **Ser proporcional y equitativo:** La proporcionalidad se refiere a que el sujeto pasivo de acuerdo a su capacidad económica contribuya a los gastos públicos, por su parte, la equidad significa que los contribuyentes deben tener una situación de igualdad frente a la norma jurídica.
4. **Establecerse a favor de la Administración Activa:** Implica que toda prestación que se pague por concepto de impuesto debe destinarse a cubrir el gasto público, de la Federación, estados y municipios donde residan.
5. **Destinarse a satisfacer gastos previstos en la Ley de Egresos:** Satisfacer los gastos señalados en el presupuesto.

El Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 31 establece como se clasifican las contribuciones y son: impuestos, contribuciones de mejoras y derechos. Asimismo éste artículo los define y señala:

⁴ GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, Derechos de los Contribuyentes, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México, 2000, Pp. 4

1. *Impuesto*: Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.
2. *Contribuciones de mejoras*: Son las establecidas en Ley a cargo de personas físicas y morales, privadas o públicas que se benefician de manera directa por obras públicas.
3. *Derechos*: Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en dicho Código.

Agregando, las contribuciones son el género y a su vez se subdividen en derechos, impuestos y contribuciones de mejoras, sin embargo, aunque todas representan un ingreso para el Estado la diferencia existente entre las mismas es que los impuestos sirven para sufragar el gasto público, mientras que de los derechos y las contribuciones de mejoras se obtiene un beneficio directo.

I.2.1. Elementos

Antes de entrar al estudio de los elementos de las contribuciones, es necesario precisar la diferencia existente entre la obligación tributaria y la relación tributaria; tal y como lo señala el maestro Emilio Margain Manatou existen diversos tratadistas que asignan el mismo concepto a una y otra, al atribuirles el mismo significado; por lo que él señala que “la relación jurídica tributaria la constituyen el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto activo y el sujeto pasivo y se extingue al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria. Por obligación jurídica tributaria debe entenderse la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue dicha obligación.”⁵

Por lo tanto, se puede señalar que la obligación tributaria se encuentra únicamente a cargo del sujeto pasivo, es la obligación del contribuyente de aportar para el gasto público; mientras que la relación jurídica tributaria impone

⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Porrúa S.A., México, 2004, 17ª edición, Pp. 286

obligaciones a ambas partes, es decir, se crea un vínculo entre el Estado y el ciudadano, el cual puede consistir en un dar, hacer, no hacer, permitir o tolerar. Sin embargo, para que exista dicha relación se deben cumplir con diversos elementos, los cuales se estudian a continuación:

I.2.1.1. Sujetos

Los sujetos que intervienen en la contribución se clasifican en dos: el sujeto pasivo como realizador del hecho o situación señalado en la Ley y, el sujeto activo el cual es el acreedor dentro de la contribución y puede exigir el pago del crédito fiscal.

I.2.1.1.1. Sujeto Activo

El sujeto activo es el órgano facultado por las leyes reglamentarias para recaudar las contribuciones en el caso de nuestro país, recae en la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, reduciendo la actividad financiera de éste último a recaudar los ingresos y erogarlos de conformidad con los presupuestos aprobados por las legislaturas estatales.

Por su parte, los estados pueden organizar libremente sus haciendas, expedir sus leyes de ingresos y egresos a través de sus legislaturas, sin embargo, están limitados por la Constitución al establecer el artículo 73 fracción XXIX-A que son facultades exclusivas de la Federación el establecer contribuciones en materias como el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, entre otros.

Señala el profesor Gregorio Sánchez León que “son sujetos activos de la relación jurídica fiscal: los fiscos federal, del Distrito Federal, estatal y municipal;...”⁶

De lo anterior se desprende que el sujeto activo de la relación jurídica tributaria es el órgano facultado para recaudar los tributos, ya sea el fisco Federal, estatal, del Distrito Federal o el municipal.

⁶ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano Tomo I, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 13ª edición, 2003, Pp. 455

Es importante hacer énfasis en la diferencia existente entre el poder tributario y la competencia tributaria, como se mencionó al inicio de éste capítulo, el primero es la facultad que tiene el Estado para establecer contribuciones, mientras que la segunda es aquella facultad consistente en recaudar los tributos.

I.2.1.1.2. Sujeto Pasivo

En contraparte al sujeto activo, de la relación jurídica tributaria se encuentra el sujeto pasivo como la persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que realiza el hecho generador de la contribución.

El licenciado Gregorio Sánchez León en su libro Derecho Fiscal Mexicano define al sujeto pasivo de la relación fiscal como "...la persona física o moral o cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros, mexicana o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una contribución al fisco, por haberse colocado inicialmente o continuado por cualquier causa legítima en la situación de hecho o jurídica que genera el crédito fiscal."⁷

Asimismo, el licenciado Emilio Margain Manatou señala que "...el sujeto del crédito fiscal es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley se encuentra obligada al pago del gravamen. Sin embargo, la responsabilidad del sujeto pasivo para el pago proviene de distintos conceptos."⁸

Entonces, el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria puede ser una persona física, un ser humano individualmente considerado, o una persona moral, agrupación de personas físicas con una finalidad en común, ya sea privada por ejemplo una sociedad mercantil, o pública es decir, el Estado cuando realiza actos que no pertenecen a sus funciones de derecho público.

Ahora bien, la responsabilidad del sujeto pasivo surge por distintos motivos, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 26 se refiere a la responsabilidad solidaria en la que los sujetos pasivos de la obligación tributaria son: el sujeto pasivo principal y el responsable solidario. El primero es aquél que realiza por

⁷ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Op. Cit. 458

⁸ MARGAIN MANATOU, Emilio, Op cit. 275

sí el hecho imponible, esto es la conducta descrita en la Ley fiscal, mientras que el segundo es al que se le atribuye la obligación de cumplir con la obligación fiscal cuando el sujeto pasivo no lo haya hecho.

Igualmente, la doctrina hace una amplia clasificación, en virtud de las causas que originan la responsabilidad del pago del tributo, así tenemos que los sujetos pasivos por adeudo ajeno pueden ser responsables por sustitución, por solidaridad u objetivamente.

Los responsables por sustitución son aquellas personas que conocieron del crédito fiscal y pasaron ante él sin haber exigido al responsable contribuyente el pago respectivo además de no haber tenido intervención personal y directa en la creación del mismo. Los responsables por solidaridad son los que pagan la prestación debida por el sujeto pasivo señala el licenciado Emilio Margain Manatou que: "si un tercero que interviene en la relación tributaria no cumple con la obligación que le impone la ley, y ello trae como consecuencia la evasión total o parcial del crédito fiscal por parte del sujeto pasivo directo, justo es que se le obligue al pago de lo evadido y se le sancione su omisión, ya que si él hubiera cumplido con sus obligaciones, difícilmente el responsable directo lo habría eludido."⁹ Por último los sujetos responsables objetivamente son los que, de acuerdo con el profesor Sergio de la Garza, convierten a una persona que tiene "... la posesión o la propiedad de bienes inmuebles o muebles, y universalidades de bienes, como es el caso de las empresas o negociaciones, que constituyeron el elemento objetivo del hecho generador atribuible en el pasado a otra persona que tuvo o que tiene el carácter de sujeto pasivo principal, por lo que se explica el derecho de regreso del responsable objetivo contra aquél."¹⁰

Asimismo, el sujeto incidido o también conocido como sujeto pagador es aquél, que en el caso de los impuestos indirectos, al existir una traslación del impuesto por parte del sujeto pasivo hacia un tercero le corresponde a éste el cumplimiento de la obligación, ya que al enajenar bienes o prestar servicios se

⁹ MARGAIN MANATOU, Emilio, Op cit. 277

¹⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa S.A., México, 2006, 27ª edición, Pp.513

está cobrando el impuesto indirectamente al sujeto pasivo, por lo que se traslada la carga del impuesto a un tercero, tal es el caso del Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje establecido en el Código Financiero del Distrito Federal.

I.2.1.1.3. Tercero Auxiliar

Los llamados organismos fiscales autónomos, son considerados también sujetos activos de la relación jurídica tributaria, los cuales a pesar de tener una naturaleza jurídica distinta a la del Estado son organismos descentralizados a los cuales se les ha encomendado la percepción del tributo, es decir, a éstos les son pagadas las contribuciones, establecidas por los poderes legislativos de la Federación, los estados o el Distrito Federal, las cuales siempre serán a favor del gobierno y se destinarán a satisfacer el presupuesto de dichos organismos por lo que solventan necesidades de interés público, por ejemplo, las cuotas que se deben pagar al Instituto Mexicano del Seguro Social.

I.2.1.2. Objeto

Todas las leyes fiscales deben señalar cuál es el objeto del tributo, en virtud de que éstas no gravan la cosa, el bien o el establecimiento en sí mismos, sino los actos o hechos relacionados con estos. El profesor Emilio Margain Manatou señala que el objeto es “un acto o hecho que al ser realizado hace coincidir al contribuyente en la situación o circunstancia que la ley señala como la que dará origen al crédito tributario.”¹¹

Del mismo modo, el profesor Gregorio Sánchez León se refiere a éste como “el supuesto jurídico previsto en la norma fiscal como generador de la obligación tributaria cuando el contribuyente se coloca dentro del mismo.”¹²

Por lo que el objeto del tributo es cuando el contribuyente realiza un hecho o acto que lo hace coincidir con la situación señalada en la Ley Fiscal.

¹¹ MARGAIN MANATOU, Emilio, Op. Cit. 286

¹² SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Op. Cit. 472

I.2.1.3. Hecho imponible

El término hecho imponible es atribuido a Dino Jarach al señalar que:

“Estoy dispuesto a reconocer que la expresión es, quizá errónea, porque habla de hecho cuando muchas veces se trata de un conjunto de hechos o circunstancias de hecho; que habla de “imponible” y el adjetivo con la terminación “ble” indica una idea de posibilidad, cuando en realidad sabemos que es un conjunto de hechos que hacen hacer, indefectiblemente, la pretensión del tributo y la obligación. De manera que no es imponible”, sino “impuesto”. Es un hecho sobre el que recae el gravamen sin posibilidad o facultad de someterlo o no al gravamen... Esta terminología tiene otra ventaja: señala que este hecho o este conjunto de hechos definidos por la ley en todos sus aspectos objetivos y subjetivos, constituyen formalmente considerados desde el punto de vista de la obligación tributaria que va a nacer de ellos un hecho y no un acto.”¹³

Por su parte Ataliba le da el nombre de hipótesis de incidencia tributaria y lo define como “la descripción hipotética, contenida en la ley, del hecho apto a dar nacimiento a la obligación de entregar una cantidad de dinero al Estado.”¹⁴

Así, señalo que el hecho imponible es un concepto legal establecido por el legislador, es decir, una situación jurídica o de hecho que se pretende gravar, el cual tiene los siguientes aspectos:

1. **Legal:** Implica que debe estar establecido en una norma jurídica, sin embargo, también es necesario que en la misma se señalen los sujetos pasivos así como la base o tarifa de dicha obligación tributaria.
2. **Personal:** Involucra una relación de hecho que se da entre dos personas y la hipótesis de incidencia, los cuales en virtud del hecho generador se convierten en sujetos de la obligación fiscal.

¹³ JARACH, Dino; El hecho imponible, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina, S.A. Buenos Aires, 1943, citado por RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Op cit. 115 y 116

¹⁴ ATALIBA, Geraldo, Hipotese, citado por GARZA, Sergio Francisco de la. Op. Cit. Pag 410

3. **Material o fáctico:** Es la descripción objetiva del hecho con abstracción de las circunstancias subjetivas y las de lugar y tiempo que lo enmarcan.
4. **Temporal:** Este aspecto implica el momento en el que debe considerarse consumado el hecho generador, por lo que se refiere a este aspecto los hechos imponibles se clasifican en instantáneos y en periódicos, los primeros son los que surgen en determinado momento en el tiempo y dan lugar a una obligación tributaria autónoma, por su parte los segundos se consideran como un conjunto de hechos los cuales se llevan a cabo en determinado período de tiempo.
5. **Espacial:** Es de trascendental importancia este aspecto, en virtud de que la obligación tributaria se genera entre dos sujetos, el primero el sujeto pasivo o contribuyente, y el segundo respecto a un ente público el cual va a ser el que tenga el carácter de acreedor, por lo que el determinar quienes ocupan éstas calidades dependerá del territorio en donde se haya producido el hecho imponible.
6. **Cuantitativo:** El aspecto cuantitativo del hecho imponible se refiere a la base sobre la cual se va a pagar la contribución.

De conformidad con el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran, esto es, el acto o actividad que realiza el particular y por el cual se va a pagar el impuesto. Entonces, el hecho imponible es la descripción, realizada por el legislador, de una conducta a partir de la cual se podrá determinar quien tiene la calidad de sujeto pasivo, la situación que va a grabar y el momento del pago del impuesto, así como la cantidad a pagar.

1.2.1.4. Hecho generador

El hecho generador es la actualización del hecho previsto por el legislador, lo que da origen a una obligación tributaria, lo cual otorga al sujeto activo la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación fiscal; es decir, se da cuando

el hecho imponible se convierte en hecho generador, al momento en el que un sujeto realiza la hipótesis prevista por la Ley.

El profesor Sergio Francisco De la Garza señala que el hecho generador es "...el hecho fenoménico producido en la realidad, que por acomodarse a la hipótesis o presupuesto establecido en la norma tributaria, genera el tributo."¹⁵

Asimismo, señala el licenciado Óscar Rebolledo Herrera que el hecho generador "se refiere a la situación o actividad real y concreta, que es desarrollada por una persona, que encaja perfectamente con el hecho imponible previsto en una ley tributaria, lo que da lugar a la configuración perfecta de una determinada obligación tributaria."¹⁶

Por consiguiente, el hecho generador se da en el momento en que el contribuyente realiza la conducta establecida en la Ley tributaria como generadora de la obligación fiscal.

I.2.1.5. Base

Base es la cantidad a la cual se va a aplicar las tasas del impuesto; el maestro Raúl Rodríguez Lobato señala que "La base gravable del tributo es por regla general el valor pecuniario señalado por la ley al que se aplica la tarifa para establecer la cuantía de la obligación fiscal."¹⁷

Por su parte, el profesor Ernesto Flores Zavala señala que la base es: "la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto."¹⁸

Así, podemos señalar que la base es aquella parte del acto o actividad sobre la que se paga la contribución, siendo necesario que la ley precise en determinar cuál es la porción del ingreso que va a ser gravable, a la cual se le

¹⁵ DE LA GARZA, Sergio, Op. Cit. 412

¹⁶ REBOLLEDO HERRERA, Óscar, Introducción al Derecho Fiscal, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1ª edición, México, 2002, pp. 68

¹⁷ RODRÍGUEZ LOBATO, Op. Cit. 124

¹⁸ FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas Los impuestos, Porrúa S.A., 34ª edición, México, 2004, p. 129

aplicará una cuota, tasa o tarifa para fijar en cantidad líquida el importe a pagar, no sin antes haberle aplicado las deducciones señaladas en la Ley Fiscal.

I.2.1.6. Cuota, Tasa o Tarifa

Señala el profesor Ernesto Flores Zavala que las tarifas “Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría.”¹⁹

En este mismo sentido, el profesor Sergio Francisco de la Garza establece que “mediante la aplicación de la tarifa a la base imponible se obtiene el importe o cuota del tributo.”²⁰

Por lo que podemos señalar que la tarifa es la cantidad de dinero que tributa a la base establecida en la Ley, ya que para la determinación del tributo es necesario que se aplique a la base una tarifa, la cual varía dependiendo la capacidad contributiva del contribuyente, esto es la forma de cálculo del impuesto.

Por otra parte, la cuota del impuesto es la cantidad determinada en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, el profesor Ernesto Flores Zavala la divide en:

- a) De derrama: Cuando la cantidad que pretende obtenerse como rendimiento de la contribución se distribuye entre los sujetos de la misma.
- b) Fija: Cuando se señala en la Ley la cantidad exacta a pagarse.
- c) Proporcional: Cuando señala un porcentaje fijo sin importar el valor de la base.
- d) Progresiva: Cuando aumenta la tarifa al incrementarse la base imponible.
- e) Degresiva: Son aquellas que señalan cierta cuota para una base del impuesto, siendo que si son menores se aplica una base menor y viceversa, siempre proporcionalmente.
- f) Regresiva o Progresiva inversa: En estas mientras mayor sea la base, el porcentaje que se va a pagar va a ser menor.

¹⁹ Op. cit.

²⁰ DE LA GARZA, Sergio, Op. Cit. 434

Para dar cumplimiento al principio tributario de certeza es necesario que las contribuciones señalen específicamente la cuota o tarifa que se debe aplicar, ya que en caso contrario se dejaría al contribuyente en estado de indefensión, provocándole una incertidumbre al desconocer las cantidades que le van a permitir calcular su pago.

I.2.1.7. Obligaciones

Las partes en la relación jurídica tributaria deben de cumplir con ciertas obligaciones, se entiende por obligación a la relación jurídica que se establece entre dos sujetos, acreedor y deudor, en el que éste último debe ejecutar a favor del primero una prestación de hacer, no hacer, permitir o tolerar.

Las obligaciones de los contribuyentes dependen del ordenamiento jurídico aplicado, es decir, de la contribución que se esté recaudando, las obligaciones se dividen en principales y secundarias, la principal es pagar impuestos y las secundarias a su vez se dividen en tres:

a) Hacer:

- I. Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes: Esto es con la finalidad de otorgarle al fisco la información del contribuyente, su identidad, domicilio, fecha de inicio, suspensión o terminación de actividades; al momento de inscribirse el fisco a través de una cédula de identificación fiscal le va a otorgar una clave, la cual es un sistema informático de datos generales del contribuyente contenidos en una clave alfanumérica.
- II. Determinar, calcular y pagar las contribuciones: Las obligaciones nacen conforme se realiza el hecho imponible previsto en la Ley, por lo que el contribuyente tiene la obligación de determinar de manera expresa las contribuciones a su cargo, es decir, presentar su declaración, por lo que debe calcular el importe a pagar dentro de los

plazos establecidos en las leyes fiscales o bien, esperar a que la autoridad fiscal lo haga.

- III. En estrecha vinculación con la precitada obligación, debe llevar un registro contable de sus actividades: Las cuales deben ser claras, para que en el caso de que se le lleve a cabo una visita domiciliaria los visitadores tengan convicción del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El contribuyente debe cumplir con las obligaciones establecidas en los ordenamientos fiscales para evitar le sea impuesta alguna sanción, además de que, el llevar un claro registro de sus actividades contables permite que sus cálculos y determinaciones de los impuestos a pagar sean tomados en consideración por las autoridades fiscales.

b) No hacer

Existen diversas obligaciones de no hacer por ejemplo, no se debe introducir o extraer del país mercancía omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones que deben cubrirse, no se debe omitir la inscripción en el registro federal de contribuyentes, así como tampoco se debe alterar o destruir los marcas oficiales o impedir el propósito para el que fueron colocados, no reproducir o imprimir comprobantes fiscales sino se está autorizado para ello, entre otros.

El incumplimiento de dichas obligaciones fiscales tiene como consecuencia la imposición de diversas sanciones, las cuales se encuentran establecidas en el Código Fiscal de la Federación y, además de pagarse los respectivos recargos también se debe pagar una multa la cual es independiente del pago que se exija de las respectivas contribuciones y sus accesorios y, en el caso de que se incurra en responsabilidad penal, de las penas que se impongan.

c) De tolerar

Permitir que las autoridades ejerzan sus facultades de comprobación, es decir, el contribuyente accede a recibir auditorias, visitas domiciliarias, de inspección, así como la revisión de sus libros y locales.

Señala el maestro Gabino Eduardo Castrejón García que la fiscalización es “la verificación que se realiza mediante acciones concretas para cerciorarse del grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto formales como sustantivas, y en su caso descubrir en forma detallada las causas de incumplimiento, así como todas aquellas causas que mediaron en el momento en que incurrió el contribuyente, con el fin de que la autoridad las tome en cuenta al momento de emitir una resolución.”²¹

Por lo que el contribuyente debe permitir a la autoridad el acceso a los lugares donde se practicará la diligencia, poniendo a disposición de la autoridad fiscalizadora su contabilidad, así como los sistemas de registro electrónico, y demás elementos que sirvan a la autoridad al momento de realizar su visita.

El artículo 78 del Código Financiero del Distrito Federal señala las obligaciones de los contribuyentes en materia fiscal local:

“ARTICULO 78.- Son obligaciones de los contribuyentes:

a). Inscribirse ante la autoridad fiscal en los padrones que les corresponda, por las obligaciones fiscales a su cargo previstas en el Código, en un plazo que no excederá de quince días a partir de la fecha en que se dé el hecho generador del crédito fiscal, utilizando las formas oficiales que apruebe la Secretaría de acuerdo con el procedimiento que la misma determine mediante reglas de carácter general.

Cuando en las declaraciones, manifestaciones y avisos previstos en este Código, se requiera la clave de registro al padrón correspondiente y el código de barras, se deberán proporcionar los que hubiesen sido asignados por la autoridad fiscal.

b). Presentar los avisos que modifiquen los datos registrados en los padrones del Distrito Federal, en un plazo que no excederá de quince días a partir de la fecha en que se dé la modificación;

Los avisos a que se refiere este inciso que se presenten en forma extemporánea, surtirán sus efectos a partir de la fecha en que sean presentados. Tratándose del aviso de cambio de domicilio fiscal, éste no surtirá efectos cuando en el nuevo domicilio manifestado por el contribuyente sea impreciso o no exista.

²¹ CASTREJON GARCÍA, Gabino, Op. Cit. 408

- c). Declarar y en su caso pagar los créditos fiscales en los términos que disponga este Código;
 - d). Firmar las declaraciones, manifestaciones y avisos previstos por este Código bajo protesta de decir verdad;
 - e). Mostrar los libros exigidos por la legislación correspondiente, cuando les sean solicitados;
 - f). Llevar un registro acorde con sus sistemas de contabilidad, en el que se consignarán tanto el monto de las erogaciones realizadas para remunerar el trabajo personal subordinado en el Distrito Federal, como los conceptos por los cuales efectuaron tales erogaciones. El registro deberá conformarse en un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días naturales a partir de la fecha de presentación del aviso de inscripción al padrón del Impuesto sobre Nóminas, o de la fecha en que se realice el primer hecho generador del impuesto;
 - g). Llevar un registro acorde con sus sistemas de contabilidad en el que se consigne el monto correspondiente al valor de la contraprestación por los servicios de hospedaje, donde se desglosen los servicios accesorios que en su caso se presenten. El registro deberá conformarse en un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días naturales a partir de la fecha de presentación del aviso de inscripción al padrón del Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje, o de la fecha en que se realice el primer hecho generador del impuesto.
- En el caso de que un contribuyente cuente con dos o más inmuebles donde se presten servicios de hospedaje deberá llevar el registro a que se refiere el párrafo anterior respecto de cada uno de ellos, a excepción de los inmuebles colindantes por los que se llevará un sólo registro;
- h). Conservar la documentación y demás elementos contables y comprobatorios, en domicilio ubicado en el Distrito Federal durante el período de cinco años;
 - i). Proporcionar a las autoridades fiscales los datos o informaciones que se les soliciten, directamente relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, dentro del plazo señalado para ello, y
 - j). Las demás que establezca este Código.”

Obligaciones del sujeto activo

Por otro lado, el sujeto activo también debe cumplir con ciertas obligaciones, la principal de éstas es la de percibir los ingresos, lo cual no es potestativo sino obligatorio, ya que a través de esto obtienen los recursos necesarios para solventar el gasto público, asimismo, el Estado también tiene otras obligaciones secundarias lo cual se traduce en derechos para los contribuyentes.

El veintitrés de junio de dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Derechos del Contribuyente, disposición mediante la cual se regulan los derechos y las garantías básicas del contribuyente en sus relaciones con las autoridades fiscales, siendo los

derechos del contribuyente obligaciones secundarias para el sujeto activo de conformidad con lo siguiente:

a) Hacer:

- I. Prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos y obligaciones en materia fiscal, es decir, deben dar a conocer a través de diversos medios de difusión de manera clara y explicativa las formas de pago de las contribuciones, la autoridad fiscal podrá orientar fiscalmente a los contribuyentes a través de los módulos de asistencia al contribuyente y a través de las administraciones locales, por vía telefónica o por Internet.
- II. Elaborar formularios de declaración que puedan ser llenados fácilmente por los causantes, y distribuirlos oportunamente.
- III. Señalar con precisión en los requerimientos, los documentos que el contribuyente debe presentar a las autoridades fiscales, así como dar a conocer la identidad de las mismas ante las cuales se tramitaran los procedimientos.
- IV. Dar a conocer los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales, tales como el recurso de revocación, el juicio de nulidad o el amparo.
- V. Publicar anualmente la miscelánea fiscal, es decir, el conjunto de reglas relacionadas con las contribuciones que deberán ser aplicadas por los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- VI. Contestar a la mayor brevedad posible las consultas realizadas por los contribuyentes, respuesta que debe ser emitida por autoridad competente y de manera escrita.
- VII. Efectuar la devolución de las cantidades que les fueron pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales, ya sea de oficio o a petición de parte lo cual deberá efectuarse dentro de cuarenta días siguientes a aquel en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente. En el caso de las contribuciones que se hayan

retenido la devolución se hará a los contribuyentes a quienes se les retuvo la contribución, en el caso de los impuestos indirectos a las personas que pagaron el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre y cuando no lo hayan acreditado.

- VIII. Informar a los contribuyentes del inicio de las facultades de comprobación, sus derechos y obligaciones en el curso de las actuaciones y que las mismas se desarrollen conforme a la ley. Se entenderá que el contribuyente fue informado sobre sus derechos cuando se asiente en la actuación correspondiente que se le entregó la carta de los derechos del contribuyente.

De las obligaciones que anteceden, se desprende que la autoridad debe otorgar a los contribuyentes las facilidades necesarias para que realicen el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ya sea dándoles la asesoría necesaria para conocer la manera de pagar sus impuestos, proporcionando formularios de declaración o procurando que conozcan las resoluciones dictadas, para un mejor cumplimiento de sus obligaciones, permitiendo que exista una mayor recaudación.

b) **No hacer:** Entre estas obligaciones están por ejemplo:

- I. No autorizar determinados actos sino hasta que se cumplan con los requisitos establecidos en la Ley.
- II. No determinar nuevas omisiones a las contribuciones revisadas durante el período objeto al ejercicio de las facultades de comprobación.
- III. No podrán determinar contribuciones omitidas con base en los mismos hechos conocidos, sino que se podrá realizar cuando se conozcan hechos diferentes, información que se deberá sustentar con documentos o el examen de conceptos específicos que no se hayan revisado con anterioridad.
- IV. No expedir nuevos talonarios de facturas u otorgar nuevos permisos de elaboración a los causantes que los necesiten sino cumplen con las disposiciones legales relativas.

Es importante resaltar el hecho de que, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, cuando las autoridades fiscales hayan determinado obligaciones respecto de contribuciones omitidas en determinado período y contribución, ya no podrán llevar a cabo determinaciones adicionales con base en los mismos hechos conocidos en una revisión, a menos de que se comprueben hechos diferentes, siendo así que, en la orden mediante la cual se ejerzan nuevamente las facultades de comprobación se deben expresar los nuevos conceptos a revisar. Así, esta obligación de no hacer evita que la autoridad determine contribuciones adicionales respecto del mismo impuesto y período, una y otra vez, otorgándole al contribuyente certeza jurídica de que no será nuevamente molestado respecto al cumplimiento de dicho impuesto y período a menos de que se comprueben hechos diferentes.

CAPÍTULO II. ACTO ADMINISTRATIVO

II. Acto administrativo

El Estado realiza sus atribuciones siempre buscando la satisfacción del interés general, exteriorizando su voluntad a través de actos de diferente naturaleza y consecuencias jurídicas. Señala el profesor Gabino Fraga que el acto jurídico es “un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.”¹ Por su parte, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez indica que los actos jurídicos son “las declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos; es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones, como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos.”²

Esto implica que para cumplir con sus objetivos, el Estado tiene la potestad de emitir o realizar actos unilaterales a través de los cuales crea, modifica o extingue la esfera jurídica de los gobernados, esto lo efectúa a través de la función administrativa, la cual consiste en “la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”³

Así pues, los actos jurídicos están regidos por normas de derecho público o privado, pudiéndose establecer distintas relaciones jurídicas ya sean de coordinación, suprasubordinación y de supra a subordinación.

Las relaciones de coordinación son las que se establecen entre particulares, tal es el caso del Derecho civil, laboral y mercantil, las partes se encuentran en el mismo nivel. Por otro lado, las relaciones de suprasubordinación son aquellas que se establecen entre los propios entes del Estado.

¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa S. A., México, 43ª edición, 2003, Pp. 30

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo I, Limusa Noriega Editores, 2ª edición, 2003, Pp. 221.

³FRAGA, Gabino, Op. Cit. Pp. 229

En cambio, las relaciones de supra a subordinación, reguladas por el Derecho público, son las que existen entre los gobernantes y gobernados y, están caracterizadas por la unilateralidad por parte de los gobernantes, dentro de éste tipo de relación se ubica el acto administrativo el cual es el motivo de estudio del presente capítulo.

II.1. Concepto

Ahora bien, para entrar al estudio del acto administrativo se debe conceptuar éste, el Doctor Andrés Serra Rojas señala que: “El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”⁴

Por su parte, el Doctor Miguel Acosta Romero lo define como: “...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁵

De las anteriores definiciones se desprenden como características del acto administrativo:

1. Es un acto jurídico emitido por la Administración Pública, es decir, emana de una autoridad administrativa.
2. Es una decisión unilateral y a su vez, la manifestación se lleva a cabo de la misma manera.
3. Es un acto jurídico que crea, modifica, reconoce, declara, transmite o extingue derechos u obligaciones.

⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa S.A., México, 23ª edición, 2002, Pp. 238

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. Pp 817

4. Busca la satisfacción del interés general.
5. Es un acto ejecutivo, es decir, en el caso de que el sujeto pasivo no cumpla la autoridad tiene la potestad para obligarlo a cumplir.

El artículo 2º de la fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que aunque no es aplicable en materia fiscal, establece una definición de acto administrativo que reúne las características señaladas: “Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”

Por otro lado, los Tribunales Colegiados de Circuito definen al acto administrativo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Novena Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Marzo de 2002
 Página: 1284
 Tesis: I.4o.A.341 A
 Tesis Aislada
 Materia(s): Administrativa

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.”

Así, señalo como concepto de acto administrativo el siguiente: es un acto jurídico ejecutivo, una manifestación unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, emitida por la administración pública el cual crea, modifica, reconoce,

transmite o extingue derechos u obligaciones, buscando siempre la satisfacción del interés general.

Sin embargo, es necesario enumerar los actos que no son considerados como actos administrativos:

- a) “Los actos políticos, ya que éstos también pueden ser emitidos por los particulares y su objetivo es el de obtener o conservar el poder.
- b) Los actos de gobierno relacionados con la integración de los órganos públicos.
- c) Los actos legislativos y judiciales emitidos por el Poder Ejecutivo aunque formalmente tengan el carácter de administrativos.
- d) El reglamento ya que, a pesar de ser considerado un acto formalmente administrativo al ser emitido por la administración pública, es materialmente legislativo al tener efectos generales.
- e) Los actos de administración tutelados por el derecho privado, tales como los contratos administrativos, en virtud de que para su realización se requieren de dos voluntades.
- f) Los actos emitidos por los poderes Legislativo y Judicial al no encontrarse dentro de la administración pública.
- g) Los actos que no producen ningún efecto de derecho.
- h) La coacción administrativa, es decir, la fuerza o violencia que se hace a alguien para que diga o ejecute algo, la cual es diferente de la coerción que es una presión ejercida para forzar una voluntad o conducta.”⁶

De lo anterior, se desprende que no todos los actos emitidos por la administración pública son actos administrativos, tales como los reglamentos o los contratos administrativos. Asimismo, es importante hacer la distinción existente entre un acto administrativo y un acto de administración siendo que este último cumple sus efectos dentro del ámbito de la administración pública y no así el acto administrativo, cuyos efectos son visibles al exterior.

II. 2. Elementos

⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. 240-241

Ahora bien, el acto administrativo está conformado por diversos elementos, los cuales se clasifican en elementos subjetivos, objetivos y formales. Dentro de la primera clasificación encontramos al sujeto, es decir, el órgano de la administración que emite el acto.

Por otro lado, los elementos objetivos del acto administrativo, es decir, el contenido del mismo implica la manifestación de la voluntad de lo que consiste el acto y dichos elementos son el objeto, el motivo y el fin. Por último dentro de los elementos formales se encuentra la forma es decir la manera de expresión del acto.

II.2.1. Sujeto

Todos los actos administrativos deben ser emitidos por autoridad administrativa competente, siendo necesario precisar lo que se entiende por autoridad, el Doctor Andrés Serra Rojas señala que “autoridad es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece.”⁷

Así tenemos que, el sujeto del acto administrativo es un órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño produce la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares dadas dentro de su esfera de competencia. Sin embargo, es requisito fundamental que se encuentre facultado legalmente ya que, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos de autoridad deben ser emitidos por autoridad competente, es decir, que la emisión de dichos actos se encuentre dentro de su esfera de atribuciones y funciones, lo que implica que cuente con las facultades para desempeñar algunas funciones mediante las cuales se manifiesta el poder público.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Op.cit.* 251

El Doctor Cipriano Gómez Lara define a la competencia en sentido lato “como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.”⁸

Por su parte, el maestro Agustín Gordillo señala que la competencia es “el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo.”⁹

Por otro lado, el profesor José Ovalle Favela señala que en el campo del derecho procesal la competencia “es la suma de facultades que la Ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios.”¹⁰

Así pues, se entiende por competencia al conjunto de facultades otorgadas por la Ley a un organismo o servidor público para conocer determinado tipo de litigios. Existen diversos criterios para determinar la competencia y estos son:

- a) La materia: Se refiere a las actividades o tareas que puede desempeñar el órgano, es decir, las tareas que tienen asignadas cada uno de los órganos administrativos.
- b) El grado: Esta competencia es respecto a la posición que un órgano ocupa jerárquicamente dentro de la administración ya que, al ser la competencia un principio improrrogable, no puede un órgano inferior tomar la decisión que le corresponde al superior.
- c) El territorio: En razón de ésta los órganos ejercen sus atribuciones en un ámbito territorial federal, o municipal.
- d) La cuantía: La importancia pecuniaria de los intereses que se debaten en el proceso, servirá para determinar si un juez es o no competente.
- e) La atracción: Con fundamento en el artículo 182 de la Ley de Amparo, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están facultadas para conocer de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de

⁸ GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría del Proceso, Oxford University Press, 9ª edición, México, 2003, p. 127

⁹ GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III, Porrúa S.A., 7ª edición, México, 2004, p. 279

¹⁰ OVALLE FAVELA, José, Teoría general del proceso, Oxford University Press, 6ª edición, México, 2005, p. 135

Circuito o del Procurador General de la República, de amparos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

- f) La conexidad: Esta se presenta cuando dos o más litigios distintos se vinculan por provenir de la misma causa, conexidad objetiva, o porque intervienen en ellos las mismas partes, conexidad subjetiva. Esto con la finalidad de que no se dicten sentencias por separado que puedan ser contrarias.
- g) El turno: Consiste en atribuir la aptitud para el conocimiento de asuntos, según la distribución implantada legalmente, a efecto de que, se siga un orden riguroso para que los órganos jurisdiccionales, con competencia en el mismo territorio, tengan repartidos entre ellos los asuntos nuevos.
- h) La prevención: Esta se presenta cuando existen dos o más tribunales que son competentes para conocer de algún asunto y, el primero que conoció de éste es al que corresponde conocer del mismo.

La competencia de la autoridad administrativa debe estar señalada expresamente en la Ley, lo que implica que los gobernados pueden estar seguros de que el acto que emite la autoridad se encuentra dentro de su esfera de competencia, además es necesario que en el propio acto se señalen los fundamentos legales que le dan a la autoridad las facultades para emitir el acto, ya que en caso de que esté emitido por una autoridad incompetente dicho acto se considera nulo, es decir, los órganos únicamente pueden ejercer las atribuciones que se encuentran dentro de su esfera de competencia.

II.2.2. Manifestación de voluntad

La función administrativa de la autoridad se manifiesta con la emisión de actos concretos que afectan la esfera jurídica de los particulares, por lo que uno de los elementos más importantes del acto administrativo es la manifestación de voluntad, definida por el profesor Rafael I. Martínez Morales como "...la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo."¹¹

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos, Oxford University Press, 4ª. Edición, México 2002, p. 236

Por su parte, el profesor Narciso Sánchez Gómez señala que la manifestación de la voluntad "...es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma por una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social."¹²

Asimismo, el doctor Miguel Acosta Romero señala que "...la manifestación de la voluntad, o sea, la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta que es otro elemento del acto administrativo."¹³

En el mismo sentido, el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que el acto administrativo contiene "...una declaración, en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se les da un significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho."¹⁴

De las anteriores definiciones se desprende que, la manifestación de la voluntad es el proceso intelectual mediante el cual la autoridad administrativa va dar a conocer su acto, es el revelar lo que se pretende mediante el mismo, el cual contiene dos elementos el subjetivo y el objetivo, señala el maestro Agustín Gordillo "El elemento subjetivo se refiere a la voluntad del emisor del acto, mientras que los objetivos es el proceso intelectual que se aporta en la exteriorización."¹⁵

Para hacer una mayor precisión respecto de los alcances del acto administrativo señalo lo siguiente:

¹² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit. 326

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. 143

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. Cit. 274

¹⁵ GORDILLO, Agustín, Op. Cit. 292

1. Es la declaración de una expresión intelectual que puede ser de voluntad, de conocimiento o de opinión.
2. Es unilateral, ya que la simple expresión legal de la autoridad es suficiente para conformar el acto.
3. Es concreta, se debe referir a una situación en particular.
4. Provenir de un órgano administrativo, ya que nos estamos refiriendo a actos que integran la función administrativa.
5. Producir efectos jurídicos debe crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones

Asimismo, también debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse dentro de las facultades otorgadas al órgano emisor.
- b) Ser espontánea y libre.
- c) Expresarse en los términos señalados en la Ley.
- d) No encontrarse viciada por error (conocimiento equivocado de una cosa), dolo (sugestión o artificio empleado para inducir al error) o violencia (presión ejercida sobre la voluntad de una persona por medio de fuerzas materiales o amenazas).

Considero a la manifestación de la voluntad uno de los elementos más importantes del acto administrativo, ya que a través de ésta la autoridad administrativa expresa su pretensión, siendo importante que la misma se realice de manera libre, sin ningún vicio o error, y que sea dictada de conformidad con las facultades otorgadas por la Ley, sin embargo, hay ocasiones en las que no existe la manifestación de la voluntad por lo que nos encontramos ante el silencio administrativo, mismo que se estudiará posteriormente.

II.2.3. Objeto

La administración pública al emitir actos administrativos lo hace persiguiendo un objeto, señala el profesor Rafael I. Martínez Morales que el objeto "es lo que persigue la administración al emitir su acto, es decir, crear, registrar,

reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.”¹⁶

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas señala que, se entiende por objeto del acto administrativo como “el condicionamiento jurídico que se atribuye a un sujeto, o bien al efecto jurídico del acto administrativo, es decir, la declaración, reconocimiento, modificación o extensión de una situación jurídica.”¹⁷

De lo anterior se desprende que, el objeto del acto administrativo es el efecto jurídico producido por él, siempre buscando la satisfacción del interés general. Dicho objeto se clasifica en “directo e indirecto, el primero se refiere a la declaración, reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica determinada dentro de la actividad del órgano administrativo, es decir, dentro de su competencia; mientras que el segundo es aquél mediante el cual, cumpliendo con los cometidos de la administración pública, el órgano ejerce la potestad pública que tiene encomendada.”¹⁸

El objeto debe cumplir con las siguientes características:

- a) Determinado o determinable, es decir, “que se exprese de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.”¹⁹
- b) Jurídica y físicamente posible, implica que la materia a que se refiere el acto sea real y, de acuerdo con la ley que pueda ser objeto de la actuación de la administración.
- c) Lícito, tal y como señala el Doctor Eduardo García Maynez “se pueden calificar de lícitos: la ejecución de los actos ordenados, la omisión de los prohibidos y la ejecución y la omisión de los que no están ordenados ni prohibidos.”²⁰

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.* 258.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.* 847

¹⁹ DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso, Porrúa S.A., 6ª edición, México, 2003, P. 267.

²⁰ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Porrúa S.A., 46ª edición, México, 1994, P. 221

Es importante, que el objeto cumpla con dichas características, para conocer cuál es el fin específico perseguido por la autoridad al emitir el acto y si éste fue emitido legalmente para producir sus efectos eficazmente, sin que pueda adolecer de legalidad.

II.2.4. Forma

La forma del acto administrativo se refiere al modo de determinar y manifestar la voluntad administrativa. El doctor Miguel Acosta Romero señala que: “La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.”²¹

Para el Doctor Gabino Fraga, dentro de la forma quedan comprendidos “todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.”²²

Existen diversos medios de exteriorización, es decir, la forma de expresión del acto administrativo, la cual puede ser: expresa (escrita, verbal, por signos o señales), tácita o presunta. Los actos tácitos son aquéllos a través de los cuales se puede deducir la voluntad de la administración; los presuntos se refieren a la presunción legal de la existencia de un acto administrativo como es el caso de la afirmativa ficta.

De conformidad con 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 la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de su procedimiento.”

De lo anterior se desprende que, si una autoridad emite un acto de molestia es decir, que cause una afectación en la esfera jurídica del particular, debe ser expresado por escrito a fin de salvaguardar la garantía de legalidad del

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.* 830

²² FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* 271

gobernado ya que, en el caso de que no cumpla con éste requisito complicaría probar la existencia del mismo; asimismo se debe fundar y motivar el actuar de la autoridad.

El artículo 6º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que como ya señalé anteriormente no es aplicable en materia fiscal, establece de manera clara los elementos que deben reunir los actos administrativos para que sean considerados válidos:

“Artículo 6º.- Se consideran válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala los requisitos de validez que debe tener el acto administrativo escrito:

“Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

- I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y
- IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.”

Agregando, el acto administrativo debe cumplir con los siguientes requisitos: ser emitido por autoridad competente, expedido sin que medie error de hecho o derecho en la manifestación de la voluntad, que su objeto sea posible de hecho, tenga como finalidad salvaguardar el interés público, estar fundado y motivado; aunado a esto para que el acto administrativo sea considerado como válido debe constar por escrito, en el caso de ser un acto recurrible debe mencionar el término con el que el gobernado cuenta para interponer un medio de defensa en contra del mismo y la autoridad competente para conocer del mismo, además no existir error en la identificación del gobernado, en el caso de la omisión de alguno de éstos requisitos el acto se declararía nulo al ser recurrido ante una instancia jurisdiccional.

Además de la forma escrita los actos de autoridad deben encontrarse debidamente fundados y motivados. El doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala que la fundamentación “...consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.”²³ Así pues, la fundamentación son los preceptos legales en los que la autoridad administrativa apoya su actuar siendo necesario que dentro del propio acto consten con precisión los que le otorgan las facultades a la autoridad para emitir el acto de molestia.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa S.A., 35ª edición, México, 2002, p. 602

Por otra parte, la motivación “indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.”²⁴ En otras palabras, se refiere a las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, además es necesario que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Otro de los requisitos que el acto administrativo debe cumplir es el señalar a quien va dirigido, en el caso de que se desconozca el nombre de la persona se deben precisar los elementos necesarios que permitan su identificación; además, debe constar el nombre de la autoridad que lo emite, su firma autógrafa y los preceptos legales que la facultan para emitir el acto, para que el particular tenga la certeza de que quien emite el acto es la autoridad competente; las facultades de las autoridades pueden ser de dos tipos: las regladas y las discrecionales, las primeras son aquellas en las cuales la norma señala las consideraciones que deben seguir las autoridades para su aplicación, por otro lado las segundas, se refieren a las facultades otorgadas por la Ley a las autoridades administrativas para decidir a su arbitrio lo que consideren correcto en determinada situación.

La publicidad del acto se refiere a las formas reguladas por la ley por las cuales se va dar a conocer a los particulares el acto administrativo, existen dos formas de publicidad: la notificación y la publicación; señala el catedrático Ramón Parada que la “notificación es una comunicación singular a persona o personas determinadas, mientras la publicación se dirige a un colectivo de personas o singulares pero en paradero desconocido.”²⁵

La notificación “es el acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa

²⁴ Ibid. p. 604

²⁵ PARADA, Ramón, Derecho Administrativo I Parte general, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., 12ª edición, España, 2000, p. 133.

a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal.”²⁶

Así pues, podemos señalar que la notificación es el medio legal por el cual la autoridad administrativa va dar a conocer a un particular una resolución la cual debe cumplir con ciertas formalidades, su importancia reviste en que a partir de la notificación se comenzará a computar el plazo para su impugnación.

De conformidad con el artículo 681 del Código Financiero del Distrito Federal las notificaciones de los actos administrativos se harán:

- I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos;

Es la realizada por el actuario mediante la cual entrega una copia del acto a notificar a la persona interesada, a su representante legal o a su autorizado.

- II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior;

Este medio de notificación “se limita a peritos, testigos o terceros que no constituyan parte, la oficina que realiza dicha notificación deberá devolver el duplicado sellado y éste a su vez agregarse al expediente”²⁷, sin embargo, a través de ésta notificación el notificado no se queda con copia de la constancia de notificación, únicamente la autoridad.

- III. Por edictos, únicamente en caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales;

A través de las notificaciones por edictos, se hacen públicos los actos que para su cumplimiento deben ser conocidos de manera general o particular para que surtan efectos legales en relación a los interesados, los cuales se

²⁶ DE PINA, pp 383

²⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano, Op. cit. 246

publican dos o tres veces en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los periódicos de mayor circulación.

- IV. Por estrados, cuando en una petición o instancia el promovente no hubiera señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, o el domicilio señalado no exista, sea impreciso, incompleto para practicar la notificación o esté ubicado fuera de la circunscripción territorial del Distrito Federal. Asimismo, cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, hubiera desocupado su domicilio sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente, hubiere señalado de manera incorrecta el domicilio o se oponga a la diligencia de notificación. En este caso la notificación se hará fijando durante cinco días el documento que pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación. La autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. Para los efectos de esta fracción, se tendrá como fecha de notificación la del sexto día siguiente en que se hubiera fijado en el estrado el documento correspondiente.

En el caso de que el interesado no haya señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, que haya cambiado éste y no presentare la promoción respectiva, o en el caso de que habiendo citatorio previo no se haya encontrado en la segunda visita del actuario, este realizará su razón actuarial y solicitará a la autoridad ordene la notificación por estrados.

- V. Por transmisión facsimilar o por correo electrónico, cuando el promovente que así lo desee y lo manifieste expresamente, señale su número de telefacsímil o correo electrónico, en el escrito inicial, mediante el cual se pueda practicar la notificación por dichos medios, y acuse de recibo por la misma vía.
En este caso, la notificación se considerará efectuada legalmente, aun cuando la misma hubiese sido recibida por una persona distinta al promovente o su representante legal, para cuyos efectos deberá enviarse el acuse de recibo correspondiente por la misma vía.
Para efecto de lo anterior, la notificación de referencia, no se sujetará a las formalidades previstas en los artículos 683, 684 y 685 de este Código.

En el caso de que el particular manifieste y proporcione un número telefacsímil o su correo electrónico en su escrito inicial, se podrán realizar la de ésta manera las notificaciones siendo necesario para probar la práctica de dicha diligencia el acuse de recibo el cual se debe mandar por la misma vía, este tipo de notificación permite un ahorro de tiempo.

II.3. Modalidades

Las modalidades del acto administrativo se entienden como los requisitos o circunstancias que afectan al acto administrativo, ya sea en su totalidad o en alguna de sus partes.

El motivo es una modalidad del acto administrativo, para el maestro Rafael I. Martínez Morales es “el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el porqué del acto,”²⁸ en igual sentido el magistrado Francisco Ponce Gómez señala que el motivo es “el antecedente que provoca y funda su realización”.²⁹

Conforme a lo anterior se dice que el motivo son los antecedentes del acto administrativo, lo que lo provoca; por ejemplo, un particular solicita su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes y, al cumplir con los requisitos señalados en la Ley, obtendrá su cédula de identificación fiscal, es decir, el motivo de la obtención de ésta es el cumplimiento de los requerimientos solicitados. La diferencia entre el motivo y la motivación es que en ésta última la autoridad debe explicar su decisión.

Ahora bien, otra de las modalidades del acto administrativo es la finalidad, la cual siempre va a estar encaminada a satisfacer necesidades de interés público, es decir, es el propósito que la administración pública pretende alcanzar al emitir su acto.

Por otra parte, hay conceptos que no son ni elementos ni requisitos del acto administrativo tales como la oportunidad y el mérito, la primera se refiere a la situación de hecho que en un momento dado satisface las necesidades del interés general, mientras que el segundo es la conveniencia del acto por su utilidad.

II.4. Efectos

²⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Op. cit.* 238.

²⁹ PONCE GÓMEZ, Francisco, “El acto administrativo y el artículo 16 Constitucional”. En: *Revista Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Julio 2005, Número 1, Cuarta Época, pp. 105

Todo acto administrativo al ser emitido, goza de una presunción de legalidad *iuris tantum*, es decir, se supone que el acto fue emitido conforme a derecho, salvo prueba en contrario, lo que implica que el particular afectado debe probar la ilegalidad del acto.

Los servidores públicos realizan los fines que les son encomendados por el Estado, efectuando únicamente lo que la Ley les permite, si se considera que el acto administrativo tiene su origen en una autoridad constituida para velar por el interés público, provoca que el acto esté revestido de una presunción de validez.

“La presunción se desprende del hecho supuesto de que la administración ha cumplido íntegramente con la legalidad preestablecida en la expedición del acto, lo que hace desprender a nivel administrativo importantes consecuencias, entre las más importantes, la de ejecutoriedad del mismo.”³⁰

Las autoridades al momento de emitir los actos presuponen que éstos fueron emitidos conforme a derecho al reunir los requisitos ordenados por el ordenamiento jurídico, por lo que se considera que el acto fue emitido legalmente, lo cual es una presunción que admite prueba en contrario, ya que se puede demostrar que no se cumplieron con los elementos esenciales para el nacimiento del acto. Señala el magistrado Francisco Ponce Gómez que de la presunción de validez se deducen dos premisas:

- a) “Las leyes se emiten por representantes populares y en beneficio del interés público.
- b) La autoridad sólo puede actuar dentro del marco legal y conforme a las atribuciones y fines ahí establecidas.”³¹

³⁰ ORLANDO SANTOFIMIO, Jaime, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Universidad Externado de Colombia, 2ª edición, Colombia, 1994, Pp.112

³¹ PONCE GÓMEZ FRANCISCO, Op. cit. 138

No obstante lo anterior, la presunción de validez del acto administrativo únicamente va a existir hasta que el particular demuestre que la autoridad incumplió con las formalidades establecidas en la Ley.

Los actos administrativos se encuentran destinados a producir efectos, señala el doctor Miguel Acosta Romero que un acto administrativo perfecto es “aquél que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por tanto, tienen una existencia jurídica plena.”³²

Por lo que un acto administrativo legal es aquél que cumple con todos sus elementos; sin embargo, no es necesario únicamente que cumpla con éstos, sino también debe ser eficaz, es decir, que se realice jurídica y materialmente lo que implica que produzca los efectos para los cuales se creó. Existen diversas variantes respecto a la eficacia de los actos administrativos:

1. Actos legales y eficaces son aquellos que además de cumplir con los requisitos de un acto administrativo producen todos su efectos.
2. Actos legales pero ineficaces están sujetos a una serie de términos y condiciones para que tengan eficacia es decir, acontecimientos futuros de realización cierta e incierta respectivamente, de los cuales depende la eficacia o realización de derechos y obligaciones.
3. Actos ilegales pero eficaces producirán sus efectos hasta que sean anulados.
4. Actos ilegales e ineficaces son aquellos que adolecen de nulidad.

Asimismo, los efectos del acto administrativo pueden ser directos e indirectos, los primeros son “la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones mientras que, los segundos son la decisión del órgano administrativo en la realización de las actividades que tiene encomendadas.”³³ Aunado a lo anterior, éste acto crea derechos de carácter subjetivo, ya sean reales, los que se refieren a la relación jurídica que faculta a

³² ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.* 846

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* 847

una persona sobre una cosa para su aprovechamiento total o parcial, o personales, los cuales facultan a la persona para exigir a otra una prestación. Es importante señalar que aún y cuando el acto administrativo se dirige a una determinada persona, ya sea física o moral, tiene efectos frente a terceros.

II.5. Ejecución, cumplimiento y extinción

Ejecución

La ejecución del acto administrativo “se refiere a su cumplimiento, a respetar todos sus efectos de conformidad con la legislación respectiva.”³⁴

La ejecutividad de un acto administrativo implica una presunción de legalidad que involucra la posibilidad y obligación de ejecutarse, es decir, que produzca todos sus efectos aún en contra de la voluntad del administrado.

Por otro lado, la ejecutoriedad del acto se refiere a la posibilidad de que la administración ejecute el acto por sí misma, y en el caso de resistencia de las personas afectadas se puedan ejercitar diversos medios de coerción, esto es, llevar la ejecución hasta las últimas consecuencias. Tal es el caso de la figura de la instancia de queja establecida en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual es un medio por el que el particular puede obligar a la autoridad a cumplir con las determinaciones del referido Tribunal, sin embargo, la considero una manera insuficiente de lograr se cumpla con las sentencias, ya que la coerción utilizada no es la suficiente para lograrlo, limitándose únicamente a imponer multas a la autoridad y, en el caso de no cumplir con la sentencia, se podrá solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el conminar a la autoridad responsable a cumplir con dicha resolución, la cual puede ser renuente a cumplir con las determinaciones del citado Órgano jurisdiccional.

³⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2000, pp. 346

Es necesario hacer énfasis en la distinción entre la ejecutoriedad de un acto y su ejecutividad la primera se refiere a la facultad de la administración de hacer existentes sus efectos, es la coactividad de la autoridad; por otro lado la segunda “consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir efectos sin necesidad de una autorización posterior.”³⁵

Los medios de ejecución del acto administrativo son:

- a) Coacción directa: Son los que deben ser realizados solamente por el gobernado y no da lugar a su sustitución.
- b) Coacción indirecta: Es la aplicación de sanciones administrativas para forzar al gobernado a cumplir.
- c) Ejecución subsidiaria: Es la efectuada por la Administración o por un tercero actuando en nombre de la misma y a costa del obligado.

Cumplimiento

Señala el doctor Miguel Acosta Romero que el cumplimiento “es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración y también puede ser forzosa.”³⁶

El cumplimiento es la realización de todos los actos necesarios para la ejecución del acto, ya sea voluntaria o forzosa, realizada por los particulares o por la autoridad.

Al cumplirse el objeto del acto administrativo, es decir aquello sobre lo cual incide la declaración administrativa, es cuando se obliga al particular a realizar alguna conducta, que puede ser un hacer, no hacer o de tolerar, y al ser efectuada por el obligado, se ha satisfecho su objeto y cumplido la razón de la

³⁵ DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel, *Op. Cit.* 279

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* 859

emisión del mismo, por ésta razón se dice que se ha cumplido con el propósito del acto administrativo.

Extinción

Señala el profesor Narciso Sánchez Gómez que “los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos”.³⁷

En el caso de la extinción del acto administrativo se debe tener cuidado en la terminología utilizada, ya que en muchas ocasiones se utiliza la extinción y la cesación de los efectos del acto de manera indistinta.

La cesación de los efectos del acto implica que se producirá como algo que ocurre normalmente y que no requiere la existencia de otro acto que declare la extinción de éste. Mientras que, la extinción del acto generalmente se produce por causas no deseadas, ocurridas con posterioridad a la emisión del mismo, siendo necesario un acto posterior que declare la extinción del acto, ésta se puede dar por normales o anormales.

- a) **Medios normales:** Se refieren a la realización voluntaria de los actos necesarios para cumplir el objeto del acto administrativo:
- a. Cumplimiento voluntario por los órganos de administración.
 - b. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
 - c. Cumplimiento del plazo es decir, el tiempo que transcurre mientras llega el término o fecha de vencimiento de dicho plazo.
 - d. Cumplimiento de los actos declarativos, cuando sus efectos son inmediatos y el acto por si mismo está sujeto a ejecución, tal es el caso del procedimiento administrativo de ejecución.

³⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Op. Cit. 348

- b) **Medios anormales:** Se denominan así porque no cumplen el objetivo del acto sino que lo modifican o impiden su realización, los cuales son:
- a. *Revocación administrativa:* es una circunstancia por medio de la cual la autoridad administrativa, por conveniencia, por razones de interés público o de legalidad deja sin efectos, total o parcialmente, un acto previo.
 - b. *Rescisión:* Sólo opera en los contratos o convenios administrativos y, se refiere a la facultad con la que cuentan las partes para dar por terminado un contrato en caso de incumplimiento de la otra parte.
 - c. *Prescripción:* Es la extinción de los derechos u obligaciones por el transcurso del tiempo previsto en la Ley, por ejemplo, la prescripción del crédito fiscal establecida en el artículo 72 del Código Financiero del Distrito Federal, cuyo término se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido.
 - d. *Caducidad:* Es la extinción de los actos administrativos por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley o en el propio acto administrativo para que se genere o se preserve un derecho, extingue el ejercicio de las facultades de la autoridad ya sea por negligencia, descuido o inactividad. En materia fiscal del Distrito Federal cuando dentro del plazo de cinco años, no se ejercitan las facultades de las autoridades para comprobar el nacimiento de una obligación fiscal, no se determinan en cantidad líquida, ni se impusieron las sanciones por infracciones a las leyes fiscales, se configura la caducidad.
 - e. *Término y condición:* El acto administrativo puede estar sujeto a un término o condición para que surta sus efectos, la condición es el acontecimiento futuro de realización incierta, del cual depende el nacimiento o eficacia de los derechos y obligaciones, y en el caso de que ésta no se realice provoca la extinción anormal del

acto cuyos efectos estaban condicionados a la realización de la misma. Mientras que el término es el acontecimiento futuro de realización cierta del que dependen se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico.

f. *La renuncia de derechos*: Se refiere al desistimiento, expreso o tácito, por parte del particular respecto a los derechos otorgados por el acto administrativo.

g. *Irregularidades e ineficacias del acto administrativo*: El doctor Miguel Acosta Romero señala: "... en Derecho Administrativo, creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; ello quiere decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto."³⁸

Se puede decir que, un acto es irregular cuando uno de sus requisitos o elementos es inapropiado o carece de alguno de éstos, por otro lado, la ineficacia se refiere a que éste no produzca los efectos para los cuales se emitió, es decir, que fue emitido conforme a derecho, sin embargo, tal y como quedó descrito en el tema anterior aunque un acto sea irregular puede producir sus efectos hasta que sea impugnado por el particular.

h. *Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales federales y administrativos en materia de amparo*: El recurso administrativo, el juicio contencioso

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* 873

administrativo y el juicio de amparo, son los medios de defensa a los cuales puede acudir el particular para impugnar el acto administrativo, cuando considera que fue emitido de manera irregular y que no cumple con los requisitos marcados en la Ley, a través de éstos medios se determinará si el acto fue emitido o no conforme a derecho.

CAPÍTULO III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

III.1. Recurso administrativo

Previo al estudio de los recursos administrativos, es primordial señalar la importancia que revisten dentro del Derecho. Existen diversas posturas respecto a ellos, unas a favor y otras en contra, como argumentos partidarios a los recursos administrativos encontramos:

- a) Permiten a la autoridad revisar por sí misma, sus errores, ya que en innumerables ocasiones las resoluciones de la autoridad se pueden calificar de absurdas o arbitrarias.
- b) A través de estos recursos se depuran los actos evitando que exista una gran carga de trabajo en los tribunales administrativos.
- c) Cuando le asiste la razón al particular y la autoridad así lo determina, hace más expedita la justicia, ya que el particular no recurrirá al juicio contencioso que es de mayor duración.
- d) Permite a la autoridad conocer las lagunas existentes en la Ley evitando su publicidad.
- e) Se controla la legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades, corrigiendo así el desvío de poder.

Por otra parte, se consideran como desventajas de los recursos administrativos las siguientes:

- a) Al tramitarse ante el superior jerárquico de la autoridad emisora, por lo general se confirman las resoluciones.
- b) En la administración pública, existen funcionarios que consideran que se debe dar siempre la razón a las autoridades y no así a los particulares.
- c) La autoridad retardará lo más posible la resolución al caso, al darse cuenta de que no le asiste la razón.

Antes de tomar una postura a favor o en contra de los recursos administrativos, es necesario hacer un estudio de éstos para conocer su naturaleza jurídica, elementos que los componen, efectos, así como, su clasificación.

III.1.1. Concepto

Cuando un particular considera que el acto administrativo no fue emitido conforme a derecho, si la Ley lo prevé, tiene la oportunidad de impugnarlo a través de un recurso administrativo, el cual en la mayoría de las ocasiones es optativo, ya que en el caso de que el particular prefiera evitar dicha instancia puede acudir inmediatamente al juicio contencioso administrativo.

El maestro Gabino Fraga señala que el recurso “constituye el medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto determinado, para obtener de la autoridad administrativa una revisión de su propio acto, a fin de que lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”¹

Por otro lado el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan que el recurso administrativo es “una pretensión del gobernado, en contra de un acto administrativo, mediante un procedimiento establecido en la ley.”²

Ahora bien, se define al recurso administrativo como “todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”³

¹ FRAGA, Gabino, Op. Cit. 434

² DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Porrúa S.A., México, 2ª edición, 2001, Pp. 267

³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Porrúa S.A., México, 5ª edición, 1999, pp. 18

Por su parte, el magistrado Francisco Ponce Gómez señala que “el recurso administrativo es el medio de defensa con que cuenta el particular contra actos de la administración pública, para obtener su revocación o modificación, previo a cualquier intervención jurisdiccional.”⁴

Concluyo que, el recurso administrativo es el medio de defensa con el que cuenta el particular para solicitar a la autoridad administrativa revoque o modifique el acto, al considerar que éste no se emitió conforme a derecho previo, en su caso, a la interposición de alguna defensa jurisdiccional.

Es importante tomar en consideración el principio de firmeza de la resolución administrativa, ya que en ocasiones los gobernados al hacer uso del derecho de petición, consagrado en el artículo 8 Constitucional, abusan del mismo al tratar de impugnar las resoluciones a través de diversos recursos que no están contemplados en ningún ordenamiento legal, por lo que no es posible dar trámite a la instancia pretendida por el particular ya que la misma no producirá efecto jurídico alguno, perdiendo así su oportunidad de defensa al haber transcurrido el plazo para que se impugne la resolución por la vía adecuada, entendiéndose un consentimiento tácito respecto al acto administrativo al no haberse promovido el medio de defensa previsto en la ley dentro del plazo señalado.

III.1.2. Naturaleza

“El recurso administrativo es un derecho del particular para impugnar las resoluciones administrativas, pero también es un acto jurídico que, a partir de su interposición, es decir, a partir de que se empieza a ejercer, crea derechos y obligaciones recíprocas entre las partes: el recurrente y la autoridad recurrida.”⁵

⁴ PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, Derecho Fiscal, Editorial Banca y Comercio, 10ª edición, México, 2005, pp. 272,

⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, María Guadalupe. “Sinopsis del recurso administrativo de revocación, así como la Jurisprudencia aplicable. Justicia de ventanilla y cancelación de requerimientos y multas.” En: Nuevo Consultorio Fiscal, México, Octubre 1996, Núm. 172, Año 10, Pp. 11

La naturaleza de los recursos administrativos tiene un carácter técnico que se refiere a que el particular al momento de interponer su recurso administrativo debe hacer valer todos los argumentos necesarios para demostrar la ilegalidad del acto que impugna, así mismo debe ofrecer todas las pruebas necesarias para demostrarlo ya que, en el caso de acudir a la instancia jurisdiccional en ésta no se admitirán más elementos de prueba que los que estuvieron al alcance de la autoridad al momento de emitir la resolución salvo las supervenientes.

Por otro lado, la naturaleza jurídica de los recursos administrativos implica que su resolución se fundará en derecho y se examinarán todos y cada uno de los agravios planteados por el recurrente, así cuando uno de los planteamientos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto, la autoridad únicamente puede analizar éste, sin embargo, en el caso de que ninguno sea suficiente para desvirtuar la legalidad del acto deberá estudiar todos los agravios; asimismo, la autoridad debe analizar todos los agravios y razonamientos hechos valer con la finalidad de resolver la cuestión planteada, siempre fundando y motivando debidamente su resolución.

III.1.3. Elementos

Los elementos del recurso administrativo se clasifican en dos tipos: los esenciales y los secundarios. Señala el profesor Emilio Margain Manatou que “Son elementos esenciales aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo. En cambio, los elementos secundarios son aquellos cuya ausencia no vician o constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuya omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso.”⁶

De lo anterior, se desprende que los elementos esenciales son indispensables para hacer valer el recurso administrativo y, estos son:

⁶ MARGAIN MANATOU, Emilio. *Op. Cit.* 49

- a) Que el recurso se encuentre establecido en una Ley, como ya se mencionó al hacer referencia al principio de firmeza de las resoluciones administrativas, es necesario que los recursos se encuentren previstos en una Ley para que el acto administrativo sea formalmente impugnado.
- b) La existencia de una autoridad competente para resolver el recurso, es necesario que exista una autoridad facultada para conocer del mismo, ya sea que se encuentre prevista en el mismo ordenamiento jurídico que establece el recurso o en otro.
- c) La existencia de una resolución administrativa, que cumpla con los siguientes requisitos:
 - 1. Ser definitiva: Es decir, una resolución que ponga fin al procedimiento administrativo, por tanto no sea una resolución de trámite.
 - 2. Sea personal y concreta: Que se encuentre dirigida a una persona determinada, afecte su esfera jurídica y verse sobre alguna situación determinada.
 - 3. Que cause agravio: Que afecte el interés legítimo del particular, se entiende por interés legítimo aquél que afecta, de manera directa o derivada, la esfera jurídica del particular causándole agravio.
 - 4. Que conste por escrito: Los actos de autoridad deben constar por escrito, por ser éste un requisito de legalidad además de una manera de probar su existencia.
 - 5. Que sea nueva: Que su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, ni haya sido materia de un juicio o recurso previamente substanciado, ni se refiera a hechos que hayan sido consentidos expresa o tácitamente.

Ahora bien, señala el maestro Emilio Margain Manatou, como elementos secundarios del recurso administrativo los siguientes:

- a) "Término dentro del cual debe hacerse valer;
- b) Autoridad ante quien debe hacerse valer;
- c) Período de admisión de pruebas;

- d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
- e) Momento en que empieza a correr el término y;
- f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.”⁷

Sin embargo, los mismos serán estudiados con posterioridad al formar parte del procedimiento del recurso de revocación. Es importante señalar que los elementos secundarios de los recursos administrativos no resultan indispensables para la existencia del recurso, es decir, sólo son necesarios para su substanciación los cuales a pesar de su ausencia no provocan irregularidad alguna en el objeto del recurso administrativo.

III.1.4. Efectos

La resolución a los recursos debe estar fundada en derecho, por lo que la autoridad debe examinar todas las cuestiones planteadas por el promovente, siendo claro, preciso y congruente en su resolución, misma que podrá tener los siguientes efectos:

- a) **Sobreseerlo**: En este caso por tratarse de una cuestión de orden público y de estudio preferente, se omite el estudio de fondo del acto recurrido, “es un acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso (civil o penal) o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de actividades correspondientes al procedimiento de que se trate.”⁸ El artículo 693 del Código Financiero del Distrito Federal, señala las siguientes causales de sobreseimiento del Recurso de Revocación:

I. Por desistimiento del recurrente;

Cuando el promovente manifiesta de manera expresa que pone fin al ejercicio de un derecho, es decir, considera que el acto impugnado ya no causa agravio a su esfera jurídica.

⁷ MARGAIN MANATOU, Emilio. *Op. Cit.* 61

⁸ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa S.A., 31ª edición, México, 2003, Pp. 458.

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

El artículo citado en la fracción II del artículo 693 del Código Financiero del Distrito Federal, señala como causales de improcedencia:

i. Que no sean las previstas en el artículo 694 de este Código;

Si la autoridad después de haber analizado el acto impugnado se percata, que no es un acto administrativo de los señalados en el artículo 694, es decir, no determina contribuciones o sus accesorios, ni niega la devolución de cantidades que proceden conforme a la Ley, no establece responsabilidades resarcitorias, ni impone multas por infracciones a las disposiciones del Código, no exige el pago de créditos fiscales, ni causan agravio al particular en materia fiscal.

ii. Que no afecten el interés jurídico del recurrente;

Interés que surge cuando el particular afectado es titular de un derecho subjetivo, es decir, jurídicamente tutelado por la ley, siendo necesario que el recurrente para intentar el medio de defensa, acredite que cuenta tanto con el interés legítimo como con el jurídico.

iii. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos, o en cumplimiento de éstas o de sentencia;

Esta fracción se traduce en la necesidad de que, el recurso planteado por el recurrente no haya sido resuelto anteriormente.

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

Cuando el particular considera que el acto administrativo le causa agravio, podrá interponer el recurso de revocación dentro de los

quince días hábiles siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de dicho acto, en caso contrario se considerará que el particular consintió el acto por no haber interpuesto un medio de defensa en contra del mismo dentro el plazo señalado por la Ley.

v. Que haya sido revocado por la autoridad;

Esta fracción se refiere a que el acto administrativo impugnado mediante el recurso haya sido revocado durante la substanciación de éste, dejando por tanto sin materia el recurso.

vi. Que se hayan consumado de manera irreparable;

Implica que los efectos del acto se hayan agotado y que no puedan retrotraerse en el tiempo.

vii. En los casos en que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 695 de este Código;

En el caso de que el recurrente, bajo protesta de decir verdad, manifieste en el escrito de interposición del recurso que desconoce el acto, la Procuraduría Fiscal debe dárselo a conocer junto con la notificación que se hubiere practicado, otorgándole un plazo de quince días, a partir del día siguiente al en que la autoridad lo haya notificado para que, exprese lo que a su derecho convenga y, en caso de omisión de la ampliación del recurso se sobreseerá el mismo.

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

Al ser un recurso optativo, el particular debe elegir entre interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o interponer el recurso de revocación, que en el caso de éste último, si al resolverse no es favorable, podrá impugnarlo ante el citado Órgano Jurisdiccional.

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

Se entiende por conexidad de la causa como la “excepción dilatoria que se produce cuando hay identidad de personas y acciones, aunque las cosas sean distintas, y cuando las acciones provengan de una misma causa en dos procesos distintos.”⁹ Es decir, que el acto que el recurrente pretende impugnar a través del recurso de revocación se encuentre ligado a otro, que ya ha sido impugnado por otro recurso o algún medio de defensa.

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

Esto se refiere a que se pretenda hacer efectiva una fianza que previamente fue otorgada en garantía de una licitación, adjudicación de obras, adquisiciones, contratos administrativos, autorizaciones o concesiones de naturaleza no fiscal. Garantías que se hacen efectivas por la Secretaría, Auxiliares y autoridades judiciales al hacerse exigibles las obligaciones o los créditos garantizados.

xi. En los demás casos en que la improcedencia resulta de alguna disposición de éste Código.

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

En el caso de la muerte del recurrente se puede decretar el sobreseimiento del recurso si la pretensión es intransferible, sin embargo, si es transferible no se sobreseerá el mismo.

⁹ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op. cit. 180

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

En cualquier momento, la autoridad se puede percatar que han operado algunas de las causales de sobreseimiento, no se configurará la afirmativa ficta establecida en el artículo 696 fracción III de éste Código. Es decir, si el acto recurrido deja de existir se sobreseerá el juicio.

- b) **Confirmar** el acto impugnado en todos y cada uno de sus elementos, en este caso la autoridad administrativa se encuentra obligada a estudiar todos los argumentos hechos valer por el recurrente, para desvirtuar las causales de ilegalidad planteadas por éste.
- c) **Ordenar reponer el procedimiento administrativo**, se refiere a que cuando el acto recurrido carece de legalidad, se ordena a la autoridad emisora del mismo, vuelva a emitirlo a efecto de subsanar las irregularidades cometidas durante su emisión.
- d) **Revocarlo**, es decir, dejarlo sin efectos ya sea total o parcialmente, en virtud de la existencia de una irregularidad que violente las garantías de legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en el caso de que se haya cometido una violación al procedimiento, la autoridad ordenará se dicte uno nuevo, es decir, una nulidad para efectos, sin embargo, cuando el acto sea emitido por una autoridad incompetente la nulidad será lisa y llana, dejando sin efectos el acto recurrido.

III.1.5. Clasificación de los recursos

Debido a la importancia que cada vez toman los recursos administrativos, éstos han sido incluidos por los legisladores en diversos ordenamientos legales, a continuación me refiero a las clasificaciones de los mismos.

- I. En atención a la autoridad ante quien se interpone, a su vez se divide en:
 - i. Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto
 - ii. Ante el superior jerárquico
 - iii. Aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

- II. En atención a quien lo interpone:
 - i. Por la persona que cuenta con el interés legítimo, es decir, a quien va dirigido el acto de autoridad.
 - ii. Por los que tienen un interés legítimo indirecto, las personas a las que resulten afectados sus intereses.

- III. En atención al objeto que se persigue, este depende del sentido gramatical dado por el legislador, se clasifica en:
 - i. Reconsideración: Se interpone con el propósito de que la autoridad que emitió el acto lo considere nuevamente a la luz de los argumentos expuestos
 - ii. Revisión: Se somete la resolución a un nuevo examen y se corrige
 - iii. Inconformidad: Cuando el particular no está de acuerdo con el contenido de la resolución.
 - iv. Revocación: Tiene como finalidad dejar sin efectos el acto que impugna, el cual se estudiará a fondo en el siguiente tema.

- IV. En atención a su naturaleza, éste a su vez se divide en:
 - i. Obligatorio: Cuando es necesario acudir a este antes de interponer el juicio de nulidad.
 - ii. Optativo: Como su nombre lo indica queda al arbitrio del particular interponerlo o acudir directamente ante la instancia jurisdiccional.

El artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal otorga al recurso administrativo el carácter de optativo, al establecer que cuando las leyes o reglamentos, establezcan algún recurso o medio de defensa, el particular tiene la oportunidad de optar entre interponerlo o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, en el caso de que haya interpuesto el recurso administrativo, previo desistimiento del mismo, puede acudir al juicio de nulidad.

III.1.5.1. Recurso de revocación

El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, define al recurso administrativo como “un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico.”¹⁰

Como se señaló anteriormente, cuando el particular considera que una resolución de la autoridad afecta su esfera jurídica puede interponer un medio de defensa, el cual va a permitir que la autoridad reconsidere su actuación, en la presente tesis nos enfocamos al estudio del recurso de revocación establecido en el artículo 690 del Código Financiero del Distrito Federal.

Los maestros Alejandro Paz López y José Guadalupe Mesta Guerra dan la siguiente definición: “El recurso administrativo de revocación en materia fiscal federal es un medio de impugnación o defensa, establecido en el Código Fiscal de la Federación, con el que cuentan los particulares que resultan afectados en su esfera jurídica por actos o resoluciones administrativas fiscales definitivas de la autoridad fiscal y que se tramitan ante la misma a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto mediante una resolución administrativa

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Limusa, 2ª edición, México, 1999.

revocar o modificar dichos actos o resoluciones y con el fin de reestablecer el orden jurídico violado y sobre todo la legalidad de la actividad administrativa.”¹¹

Si bien es cierto, en materia fiscal federal se establece el recurso de revocación, también lo es que existe en materia fiscal local, por lo que el maestro Armando Calzada Martínez nos da una definición de recurso de revocación enfocada a la materia fiscal del Distrito Federal y señala: “El recurso administrativo de revocación, es el medio legal que tienen al alcance los particulares, para interponer ante la “Administración Pública Local”, los actos y resoluciones dictados por ella, en perjuicio de los propios particulares, por violación a las disposiciones aplicadas o falta de aplicación de las debidas.”¹²

Ahora bien, para efectos de éste trabajo definiré al Recurso de Revocación como: el medio de defensa, con el que cuentan los particulares que se encuentran afectados en su esfera jurídica por actos o resoluciones administrativas o fiscales definitivos de la autoridad fiscal o administrativa, que se tramita ante la misma mediante un procedimiento administrativo, con la finalidad de que se confirmen, revoquen o modifiquen éstos, para reestablecer el orden jurídico.

Por otra parte, éste recurso se rige por los siguientes principios:

1. Principio de Legalidad Objetiva: Se refiere a que cuando la autoridad advierte que hay una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo o el particular cita de manera errónea algún artículo de la Ley, la autoridad debe revocarlo aunque los agravios expresados por el recurrente sean insuficientes.
2. Principio de oficialidad: Aunque este procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, la autoridad fiscal también puede solicitar oficiosamente informes a las autoridades que emitieron el acto o que se encuentren relacionadas con el mismo.

¹¹ PAZ LÓPEZ, Alejandro y MESTA GUERRA, José Guadalupe, El recurso de revocación en materia fiscal federal, ISEF, 2ª edición, 2004, México, Pp. 41.

¹² CALZADA MARTÍNEZ, Armando, “Recurso de Revocación del D.F.” En: Nuevo Consultorio Fiscal, México, Julio 2003, Núm. 334, Año 17, Pp. 34-46

3. Principio de verdad material: la autoridad al momento de resolver el recurso, debe valorar todos y cada uno de los elementos que le permitan emitir una resolución fundada en derecho, examinará los agravios hechos valer por el recurrente y valorará las pruebas presentadas por las partes.
4. Principio de informalidad: El artículo 677 y 691 del Código Financiero del Distrito Federal establece los requisitos que debe cumplir el recurrente, en caso de omisión la autoridad debe requerir a éste para que los cumpla dentro del plazo de diez y cinco días respectivamente.
5. Principio de debido proceso: De conformidad con los principios establecidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales los actos de autoridad deben ser tramitados por autoridad competente, constar por escrito, estar debidamente fundado y motivado, resolverse de manera expedita, se debe permitir ofrecer pruebas, se debe otorgar la particular la oportunidad de formular alegatos.

III.1.5.1.1. Procedencia

No todos los actos de autoridad pueden ser impugnados a través de éste medio de defensa, dado que deben de cumplir con ciertas características, la primera de ellas es que sea una resolución definitiva, es decir, aquélla que la autoridad administrativa de *motu proprio* no puede modificar.

El artículo 694 del Código Financiero del Distrito Federal señala contra que actos procede el recurso de revocación.

“Artículo 694. El recurso de revocación procederá contra:

1. Resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales a que se refiere el artículo 20 de éste Código que:

a) Determinen contribuciones o sus accesorios.

Como ya se señaló en capítulos anteriores, las contribuciones se clasifican en: impuestos, contribuciones de mejoras y derechos, asimismo los accesorios de las contribuciones son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización prevista en el artículo 48 del Código

Financiero del Distrito Federal, que se refiere a la indemnización sobre cheques no pagados.

Los recargos son la indemnización que se paga al Estado por el pago tardío, las sanciones son “aquellas sumas de tipo económico que la autoridad fiscal impone a los contribuyentes que infringen las leyes fiscales”¹³

Por otro lado, los aprovechamientos son, de conformidad con el artículo 32 del Código Financiero del Distrito Federal, los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

Los gastos de ejecución son las erogaciones extraordinarias en las que incurrió el fisco con motivo de la aplicación del proceso administrativo de ejecución, para exigir el cobro de los créditos fiscales que no fueron pagados o garantizados dentro de los plazos legales, mismos que corren a cargo del contribuyente.

De conformidad con el artículo 150 del Código Fiscal de la Federación y el 625 del Código Financiero del Distrito Federal, se pagará el 2% en gastos de ejecución por cada una de las diligencias realizadas: la notificación del requerimiento, las diligencias de requerimiento de pago, el embargo, la extracción de bienes muebles, la notificación en que se finque el remate de bienes, la enajenación fuera de remate o adjudicación al fisco. En el primero, en caso de que los porcentajes sean inferiores a \$260.00 (Doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.) se cobrará dicha cantidad, de la misma manera los gastos de ejecución no podrán exceder de \$41,350.00 (Cuarenta y un mil trescientos cincuenta pesos 00/100 M.N.). En este

¹³ PAZ LÓPEZ, Alejandro y MESTA GUERRA, José Guadalupe, Op, Cit, 92

mismo sentido, el Código Financiero del Distrito Federal, señala en su artículo 625 que en el caso de que el 2% del crédito sea inferior a \$164.00 (Ciento sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) se cobrará dicha cantidad, de la misma forma los gastos de ejecución no podrán exceder de \$29,220.00 (Veintinueve mil doscientos veinte pesos 00/100 M.N.) por cada una de las diligencias realizadas.

Asimismo, en el citado artículo se consideran como gastos de ejecución extraordinarios: el transporte de los bienes embargados, avalúos, impresión y publicación de convocatorias y edictos, los que se originen por la inscripción, cancelación o anotación de embargos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio conforme a las cuotas vigentes a la fecha en que se lleve a cabo la misma, así como los honorarios de los depositarios, peritos e interventor. Para la determinación del monto de los gastos de ejecución se considera como un solo crédito la totalidad de los adeudos que se determinen en una resolución, así como la totalidad de los adeudos en que se solicite en un mismo acto el pago en parcialidades, aunque provengan de contribuciones distintas o respecto a años distintos.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley;

En el caso de que un contribuyente considere que tiene derecho a la devolución de una cantidad pagada indebidamente, deberá solicitarla a la autoridad y, en el caso de que se le negara la devolución, en contra de dicha resolución procederá el recurso de revocación.

c) Determinen responsabilidades resarcitorias

Se entiende por responsabilidad resarcitoria aquella que es iniciada, substanciada y resuelta por la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, cuando se descubra o se tenga conocimiento de irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos en el manejo, aplicación y administración de fondos, valores y recursos económicos en general, de propiedad o al cuidado del Distrito Federal, en las actividades de programación, presupuestación, así como cualquier otros actos u omisiones en que los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y particulares

incurran y se traduzcan en un daño de la Hacienda Pública de Distrito Federal.

d) Impongan multas por infracción a las disposiciones previstas en este ordenamiento; y

En el caso de que una resolución imponga multas a los particulares por considerar que quebrantaron las disposiciones contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal, el cual establece en su Título Tercero del Libro Quinto las multas que se impondrán a los transgresores dependiendo de la infracción cometida, por ejemplo, el no presentar el aviso de cambio de domicilio; asimismo señala las consideraciones que debe tener la autoridad para imponer la multa, resolución que debe estar fundada y motivada además de señalar si existe una agravante.

e) Causen agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refiere los artículos 62, 75, 128 y 133 de este Código; y

De conformidad con éste inciso, cualquier resolución definitiva que cause agravio al particular puede ser impugnada, con excepción de las siguientes: El artículo 62 señala que, los particulares podrán acudir ante las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de las resoluciones a que se refieren los siguientes artículos:

- Artículo 110. Forma de proceder de la autoridad fiscal, cuando no se hayan presentado las declaraciones y demás documentos dentro de los plazos legales.
- Artículo 586 fracciones I y II. Multas por infracciones relacionadas con los padrones de los contribuyentes: no solicitar la inscripción o no presentar los avisos o hacerlo extemporáneamente.
- Artículo 588. No presentar: el aviso de causación del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, el aviso de las autoridades competentes sobre descomposturas del medidor, aviso de cambio de domicilio, etcétera.
- Artículo 589. No presentar declaraciones, que tengan o no el carácter de periódicas.

- Artículo 591. Multa por la omisión de contribuciones por error aritmético en las declaraciones, así como los casos en que la autoridad determine a través de reglas de carácter general, a efecto de hacer las aclaraciones que se consideren pertinentes, contando la autoridad con un plazo para resolver de seis días a partir de que se encuentre debidamente integrado el expediente.

El artículo 75 se refiere a la condonación de multas por parte de la Secretaría por infracción a las disposiciones fiscales o administrativas, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad para imponer la sanción.

Por otro lado, el artículo 128 señala los casos en que las autoridades disminuirán el monto del crédito fiscal cuando:

- Sea exorbitante, ruinoso, confiscatorio o excesivo;
- Derive de causas no imputables al contribuyente;
- El crédito fiscal se haya incrementado por muerte del sujeto pasivo de la relación jurídica;
- Implique la regularización de la propiedad inmobiliaria del contribuyente;
- El gobernado realice actividades de beneficio social.

Finalmente, el artículo 133 hace referencia a que las autoridades fiscales podrán revisar las resoluciones administrativas no favorables a un particular, en una sola ocasión, revocarlas o modificarlas a favor de éste.

II. Los actos de autoridades fiscales que:

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

La extinción de un crédito fiscal se refiere a la desaparición de los efectos de la obligación, que puede ser por pago, es decir, “el cumplimiento en el entero de las cantidades que tiene derecho a percibir el estado,

generalmente a través de la presentación de declaraciones ante las oficinas autorizadas.”¹⁴

En el caso de la compensación, esta se aplica cuando existe un saldo favorable contra las cantidades que el contribuyente esté obligado a pagar. Por prescripción, conforme al artículo 72 del Código Financiero del Distrito Federal, los créditos fiscales se extinguen por prescripción en el término de cinco años, es decir, la autoridad fiscal cuenta con este plazo para hacer efectivo un crédito, el cual se computará a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigible y se interrumpirá con las gestiones de cobro hechas por la autoridad o por el reconocimiento que haga el contribuyente de la existencia del crédito.

Igualmente, éste inciso señala que procede el recurso cuando el particular alegue que el monto adeudado es menor al exigido, siempre y cuando se refiera a recargos y gastos de ejecución.

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

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

De ser por la oposición a que se refiere esta fracción, no podrá discutirse la validez del acto en el que se haya determinado el crédito fiscal. Tampoco en este recurso se podrá discutir la validez de la notificación realizada por las autoridades federales o locales diferentes a las fiscales;

¹⁴ RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, Recurso de Revocación Fiscal, Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2005, Pp. 37

Cuando un crédito fiscal se encuentra firme y el particular no lo cubre o garantiza dentro del plazo señalado en la Ley, las autoridades fiscales iniciarán el procedimiento administrativo de ejecución, el cual se encuentra previsto en los artículos 624 a 667 del Código Financiero del Distrito Federal, por lo que si el particular considera que las autoridades no se ajustaron a las formalidades señaladas en éstos artículos procede el recurso de revocación, por ejemplo, si al dictarse el mandamiento de ejecución, éste no se encuentra fundado y motivado, al no señalar las razones y fundamentos legales en que lo apoyen; o si es dictado por una oficina recaudadora que no corresponde al domicilio del contribuyente.

c) Afecten el interés jurídico de terceros;

Cuando la autoridad recurre al embargo para recuperar el importe de los créditos fiscales dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución y, los bienes o derechos embargados pertenecen a un tercero, éste puede hacer valer el recurso de revocación antes de que se finque el remate, se enajenen los bienes fuera de éste o se adjudiquen.

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

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

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

La prelación de un crédito fiscal implica el orden legalmente establecido para el pago de los créditos relativos a un patrimonio, es decir, la preferencia de pago de una cosa respecto de otra y, al ser los créditos al erario considerados como una deuda de segunda clase de conformidad con el artículo 2995 del Código Civil del Distrito Federal; un tercero puede manifestar que sus créditos se

cubran preferentemente a los fiscales, tal es el caso de los créditos derivados de juicios en materia de alimentos e indemnizaciones de carácter laboral.

Las medidas cautelares son aquellas que emiten los órganos jurisdiccionales con el objeto de asegurar que las decisiones dictadas en el desarrollo de un proceso se hagan efectivas, siempre que dichas decisiones estén relacionadas con aspectos que constituyan materia del fondo del asunto.

En los juicios en materia de alimentos y, de conformidad con el artículo 282 del Código Civil para el Distrito Federal, desde el momento de la presentación de la demanda y sólo mientras dure el juicio, el juez dictará las medidas provisionales para señalar y asegurar las cantidades que a título de alimentos deben dar el deudor alimentario al acreedor alimentario. Dicho aseguramiento puede consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad suficiente para cubrir los alimentos o cualquiera otra forma de garantía suficiente a criterio del juez.

Por lo que respecta a los juicios de carácter laboral, son preferentes a cualquier otro crédito los salarios devengados en el último año por los trabajadores y las indemnizaciones que se les deben. Con fundamento en el artículo 857 de la Ley Federal del Trabajo, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o de las Especiales, podrán a petición de parte decretar las providencias cautelares, tales como el arraigo o el secuestro provisional, aplicando el primero en el caso que exista temor de que se ausente u oculte la persona contra quien se entable la demanda y, el segundo cuando sea necesario asegurar los bienes de una persona, empresa o establecimiento. Dichas providencias cautelares podrán ser solicitadas al presentar la demanda o posteriormente, ya sea por escrito o comparecencia, en ningún caso se pondrá la solicitud en conocimiento de la persona contra quien se pida la providencia.

III.1.5.1.2. Requisitos

El recurso de revocación es un medio de defensa que puede ser utilizado por el particular cuando considere que un acto o resolución afecta su esfera jurídica, debe cumplir con diversos requisitos que se encuentran contemplados en los artículos 677 y 691 del Código Financiero del Distrito Federal.

El artículo 677 señala que: las promociones deben estar firmadas por el interesado o su representante legal, si no sabe firmar debe plasmar su huella digital y, en el caso de que existan varios interesados se debe nombrar un representante común, si se omite cumplir con el requisito de la firma se tendrá por no presentada la promoción.

Señalan Alejandro Paz López y José Guadalupe Mesta Guerra, que la firma es “la expresión de la voluntad de un sujeto de querer lo que está solicitando, pidiendo, reclamando, denunciando, recurriendo, etc., en el escrito en la que estampa la misma.”¹⁵

A su vez, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que la firma es “el nombre y apellido (o apellidos) que una persona pone con rúbrica o sin ella, al pie de un escrito como señal de autenticidad.”¹⁶ Esto es, mediante la firma el interesado o su representante legal, plasma su voluntad, es decir, la manifiesta expresa y exteriormente. Es importante destacar que es necesario que el escrito contenga la firma autógrafa del interesado o su representante legal y no así una firma facsimilar, en este sentido los Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Registro No. 254292

Localización:

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

81 Sexta Parte

Página: 38

Tesis Aislada

Materia(s): Común

¹⁵ PAZ LÓPEZ, Alejandro y MESTA GUERRA, José Guadalupe, Op. Cit.174

¹⁶ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa S.A., pp. 2606

FIRMA EN LOS ESCRITOS Y PROMOCIONES. DEBE SER AUTÓGRAFA. Si en el escrito en que se promueve en recurso se presenta en la última hoja copia fotostática, en la que al calce se encuentra la firma del escrito del que provino, debe considerarse como un simple papel en el que no se incorporó expresión de voluntad, por no aparecer la firma autógrafa del promovente, pues la firma es el signo gráfico con el que se obligan las personas en todos los asuntos jurídicos cuya promoción por escrito se requiere.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Reclamación 17/75, derivada de la queja 44/75. Hilario Medina Gutiérrez. 26 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Velasco Félix.

Genealogía:

Informe 1975, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 325.”

No actualizándose lo dispuesto por el artículo 678 del Código Financiero del Distrito Federal, ya que la ratificación de la firma sólo se da en el caso de que la autoridad dude de la autenticidad de la firma original y, no así de una copia fotostática, al ser la firma un signo distintivo que la persona plasma en un documento para darle existencia, autenticidad y validez al contenido del escrito.

Asimismo, el artículo en estudio señala que los escritos deben presentarse en las formas oficiales aprobadas por la Secretaría de Finanzas en el número de ejemplares establecidos en éste y, en su caso de los anexos. Sigue señalando el artículo que en el caso de que no existan las formas aprobadas el recurso de revocación se podrá hacer en un formato libre que, deberá contener por lo menos los siguientes requisitos:

- 1. Constar por escrito, en español y sin tachaduras y enmendaduras;*

Al haber hecho referencia a que el escrito se debe presentar en la forma oficial y con el número de ejemplares establecidos, implica que el recurso de revocación debe ser presentado por escrito, ya se encuentre elaborado mediante algún medio mecánico o a puño y letra del promovente. Señalan Alejandro Paz López y José Guadalupe Mesta Guerra que: “En términos generales podemos decir que este requisito consiste en representar en un documento palabras por medio de letras u otros signos lingüísticos convencionales o previamente establecidos que indique o exprese la

petición del particular. Escrito que tiene como función primordial la comunicación de con la autoridad a efecto de que ésta actúe en consecuencia.”¹⁷

Es decir, la única forma de presentar el recurso de revocación es mediante un escrito, en el que se plasme la voluntad del particular, el cual debe estar en español y sin tachaduras o enmendaduras y, de conformidad con el artículo 272 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el caso de contener éstas, se deben salvar bajo la firma del suscriptor para no dudar acerca de la verdadera voluntad del mismo.

II. El nombre, número telefónico, la denominación o razón social del promovente;

El nombre es la palabra o conjunto de palabras con que se designa a las personas para individualizarlas y distinguirlas. En la persona moral se usa el término de razón social como sinónimo de nombre.

A través de este requisito se puede identificar a una persona, ya sea física o moral, de derecho público o privado, y determinar si cuenta o no con el interés legítimo para intervenir en el asunto, es decir, se considere si el acto de autoridad afecta su esfera de derechos, por éste la autoridad considerará si el acto realmente afecta o no al contribuyente.

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

El particular debe señalar en el escrito la autoridad a la cual se dirige el escrito, ya que en el caso de que se presente ante una autoridad incompetente ésta deberá remitirlo a la autoridad que deba conocer del asunto. Asimismo, se debe señalar el propósito de la promoción, es decir, lo que el particular pretende con la interposición de su promoción, en el caso en concreto se debe señalar que lo que se está presentando es un recurso de revocación. El recurso administrativo de revocación, se tramita ante la Procuraduría Fiscal correspondiéndole conocer de este a la Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones,

¹⁷ PAZ LÓPEZ, Alejandro y MESTA GUERRA, José Guadalupe, Op. Cit. 179

dependiente de dicha Procuraduría, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

IV. Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del Distrito Federal y el nombre de la persona autorizada para recibirlas, y en su caso, correo electrónico para los mismos efectos;

Existen diversas definiciones de domicilio de conformidad con la materia de que se trate, el Código Financiero del Distrito Federal señala lo que para efectos fiscales se considera como domicilio:

ARTICULO 43.- *Se considera domicilio fiscal:*

I. Tratándose de personas físicas:

- a). El local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios, en el Distrito Federal;*
- b). Cuando sus actividades las realicen en la vía pública, la casa en que habiten en el Distrito Federal;*
- c). Cuando tengan bienes que den lugar a contribuciones, el lugar del Distrito Federal en que se encuentren los bienes, y*
- d). En los demás casos, el lugar del Distrito Federal donde tengan el asiento principal de sus actividades.*

II. En el caso de personas morales:

- a). El lugar del Distrito Federal en el que esté establecida la administración principal del negocio;*
- b). En caso de que la administración principal se encuentre fuera del Distrito Federal, será el local que dentro del Distrito Federal se ocupe para la realización de sus actividades;*
- c). Tratándose de sucursales o agencias, de negociaciones radicadas fuera del territorio del Distrito Federal, el lugar de éste donde se establezcan, y*
- d). A falta de los anteriores, el lugar del Distrito Federal en el que se hubiere realizado el hecho generador de la obligación fiscal.*

III. Tratándose de contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, el lugar en donde se encuentre el inmueble respectivo, a menos que el contribuyente hubiera señalado, por escrito, a la autoridad fiscal competente otro domicilio distinto, dentro del Distrito Federal.

Cuando los contribuyentes señalen como domicilio fiscal uno diferente a los establecidos en este artículo, las autoridades fiscales podrán practicar diligencias en el lugar que conforme a este Código se considera domicilio fiscal. Lo establecido en este párrafo no es aplicable al domicilio que los contribuyentes indiquen en sus promociones para oír y recibir notificaciones.

Además de éste requisito, se debe señalar a la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones, lo cual implica una facilidad para el particular, en el sentido de que no sólo es necesario que éste se encuentre presente para recibir las notificaciones sino puede ser alguno de

sus autorizados; igualmente, con la finalidad de agilizar el procedimiento se puede señalar un correo electrónico para recibir notificaciones.

V. En caso de promover a nombre de otra persona, acompañar el documento con el que se acredita la representación de la misma;

De conformidad con el artículo 679 del Código Financiero del Distrito Federal en materia fiscal no está permitida la gestión de negocios, por lo que para poder representar a una persona física o moral, es necesario hacerlo mediante escritura pública, otorgada ya sea ante notario o corredor público, éste último limitándose a hacer constar únicamente actos y hechos de naturaleza mercantil, tal y como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia por contradicción de tesis que se transcribe:

“Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Abril de 2002

Página: 98

Tesis: 1a./J. 15/2002

Jurisprudencia

Materia(s): Civil

CORREDORES PÚBLICOS. CARECEN DE FACULTADES PARA CERTIFICAR TESTIMONIOS NOTARIALES EN LOS QUE SE OTORGAN PODERES.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción VI, de la Ley Federal de Correduría Pública y 53, fracción V, de su reglamento, los corredores públicos sólo están facultados para actuar, como fedatarios, en la constitución, modificación, fusión, escisión, disolución, liquidación y extinción de sociedades mercantiles, designación de sus representantes legales y facultades de que estén investidos, así como en los demás actos previstos en la Ley General de Sociedades Mercantiles, pero no para certificar instrumentos públicos notariales en los que se contengan actos civiles; sin que sea óbice a lo anterior, lo dispuesto en los artículos 38 y 39 del reglamento de la ley citada, que los habilita para certificar documentos, toda vez que dicha función se les otorgó en relación, exclusivamente, con actos de naturaleza mercantil, los cuales no incluyen la certificación de los testimonios notariales en los que se otorgan poderes. De sostener lo contrario se llegaría al extremo de aceptar que la certificación de los testimonios que hicieran respecto de los poderes con los que se pretende acreditar la personalidad, pudieran utilizarse válidamente en cualquier otra materia que no fuera la mercantil, como por ejemplo: juicios laborales, civiles, administrativos, etcétera, lo cual obviamente no es de su competencia; además, se provocaría falta de certeza y seguridad jurídicas, porque las certificaciones que realizaran de testimonios notariales adolecerían de control, por tratarse de documentos que no existen en su propio archivo, o bien conforme al artículo 20, fracción IV de la ley en comento no se trata de documentos mercantiles cuyos originales se hayan presentado para su cotejo,

lo que no sucede con las certificaciones realizadas por los notarios públicos, ya que a éstos, para actuar la ley que los rige, les exige una serie de requisitos para expedir los testimonios notariales y las certificaciones que se hagan a ellos, circunstancia que el legislador tomó en cuenta para darles pleno valor probatorio por lo que las facultades para certificar documentos, con que están investidos los corredores públicos, sólo pueden ser entendidas respecto de los actos o pólizas en que hayan intervenido en materia mercantil.

Contradicción de tesis 51/2000-PS. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 27 de febrero de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Javier Solís López.

Tesis de jurisprudencia 15/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintisiete de febrero de dos mil dos, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.”

Aunque no solamente se puede utilizar una escritura pública para acreditar la representación, sino que también se puede hacer a través de carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas de estos y del otorgante por las autoridades fiscales o notarios.

Aunado a lo anterior, este mismo artículo señala que también se podrá acreditar la representación a través de la constancia de inscripción en el registro de representantes legales. Es importante señalar que el representante debe acreditar que la representación fue otorgada a más tardar en la fecha en la que se presentó el recurso de revocación.

VI. El número de cuenta, en tratándose de promociones y documentos relacionados con el impuesto predial y derechos por el suministro de agua; y

A través del número de cuenta de la contribución, las autoridades realizan una identificación del contribuyente de manera más rápida y sencilla y, en el caso del impuesto predial y derechos por el suministro de agua se asigna un número de cuenta para su cumplimiento, el cual debe señalarse en las promociones presentadas.

VII. Anexar en original o copia certificada la documentación en que se sustente la promoción respectiva.

Esta fracción concatenada con la fracción II del artículo 691 del Código Financiero del Distrito Federal, implica que el promovente debe presentar acompañados al escrito del Recurso de Revocación los documentos en los cuales sustente su promoción, es decir, el documento en el que conste el acto impugnado, así como su respectiva notificación y las pruebas que se ofrezcan.

Por otro lado, el citado artículo señala que además de cumplirse con los requisitos señalados en el artículo 677, el recurso se tramitará de la siguiente manera:

El recurso de revocación se debe interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, el escrito en el que conste el recurso debe contener lo siguiente:

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

En el caso de que el promovente no señale en su escrito un domicilio para oír y recibir notificaciones, éstas se deberán practicar en el domicilio fiscal.

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

Este requisito se refiere a que el promovente debe precisar el acto o resolución que se impugna, es decir, especificar si es una multa, determinación, liquidación, requerimiento de pago, etcétera, señalando todas las

características del mismo, tales como el número de oficio, la fecha, el número de crédito y, en el caso de que se determine una cantidad señalarla. Además, debe señalar la fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado para poder computar el plazo dentro del cual se puede interponer el recurso de revocación.

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

Se entiende por agravio a las argumentaciones lógico-jurídicas, que se considera es causado por la resolución y ocasiona un perjuicio en la esfera jurídica del particular, debe cumplir con los siguientes elementos:

1. Señalar la parte de la resolución que considera afecta su esfera de derechos.
2. Expresar los artículos que se considera que la autoridad aplicó indebidamente o dejó de aplicar.
3. Manifiestar los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se llegue a la conclusión que efectivamente se cometió la violación señalada.

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

En el caso de que exista un tercero interesado, el promovente debe señalar su nombre y domicilio, en el caso de que no lo haya mencionar esta situación. El tercero interesado es cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por la resolución del recurso o que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del promovente.

e) Las pruebas;

A través de éstas el particular podrá lograr la convicción en la autoridad administrativa de que le asiste la razón, dada la ilegalidad de la resolución impugnada. En el caso de que el recurrente no tenga a su disposición las pruebas documentales debe señalar el archivo o el lugar donde se encuentren para que la Procuraduría Fiscal requiera su remisión, para este fin es necesario

que se presente constancia de la solicitud de dichos documentos ante la autoridad.

Si el recurrente omite alguno de los requisitos anteriores la autoridad lo requerirá para que dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en el que surta efectos la notificación de dicho requerimiento, apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrá por no interpuesto el recurso.

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

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

Como ya se mencionó anteriormente, la resolución impugnada es el génesis del recurso, por esto es importante que se cumpla con este requisito; la excepción a esta regla es la negativa ficta, en este caso se debe anexar el documento en el que conste la petición no resuelta.

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

A través de la constancia de notificación se computa el plazo para la interposición del recurso, es decir, sirve para que no se extinga el derecho del recurrente para interponerlo y para que la autoridad se percate si fue interpuesto dentro del plazo de los quince días. En el caso de que el particular señale bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia de notificación se pueden presentar dos situaciones:

1. Que la manifestación sea cierta, por lo que la autoridad deberá admitir el recurso de revocación y resolverlo conforme corresponda.

2. Que la manifestación sea falsa, pues de las constancias del expediente se desprenda que la notificación fue realizada conforme a derecho, por lo que se pudiera presentar la situación de que el recurso sea extemporáneo.

Por otro lado si la notificación fue realizada por correo certificado con acuse de recibo, en la cual únicamente se deja al particular una copia del acto administrativo y no así de la constancia de notificación, misma que obra en poder de la autoridad.

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

Al interponer el recurso de revocación se deben anexar las pruebas documentales que se ofrezcan, ya sean públicas o privadas, en el caso de la prueba pericial, se debe señalar con precisión la ciencia, arte o técnica sobre la cual va a practicarse, así como los puntos sobre los cuales deberá realizarse dicha prueba, asimismo debe indicar el nombre, domicilio y apellido del perito que propone y al ser admitido el recurso de revocación por la autoridad fiscal, el perito deberá aceptar su cargo y emitir su dictamen.

“Los documentos referidos en las fracciones anteriores pueden presentarse en copia simple siempre y cuando el recurrente tenga en su poder los originales, en caso de que la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos podrá exigir al contribuyente la presentación del original o de la copia certificada.”¹⁸

Una documental pública es aquella que está encomendada por la Ley dentro de los límites de su competencia, a un funcionario publico revestido de fe pública, y los expedidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones además de que demuestran su calidad de documentos públicos con los documentos, sellos, firmas u otros signos exteriores que señalen las leyes. Por su parte, los documentos privados son aquellos emitidos por personas que no son funcionarios públicos ni se encuentran revestidos de fe pública, ni emiten dichos documentos en el ejercicio de alguna función pública.

¹⁸ PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, “El recurso de revocación como medio de defensa a los contribuyentes”, En: Nuevo Consultorio Fiscal, México, Mayo, 2001, Núm. 282, Año 15, Pp. 15

La prueba pericial es el informe por medio del cual personas ajenas a las partes, que poseen conocimientos especiales en alguna ciencia, arte o industria y que son designadas en determinado proceso, emiten su opinión fundada sobre la interpretación y apreciación de los hechos respecto de los cuales versa dicha prueba. Agregando, en la técnica procedimental de esta prueba, de conformidad con el artículo 347 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, deben intervenir por lo menos dos peritos y, en el caso de que los dictámenes de estos no coincidan se solicitará la intervención de un perito tercero en discordia.

El artículo 690 del Código Tributario Local en sus dos últimos párrafos señala:

“Cuando se interponga recurso de revocación o se promueva juicio ante el Tribunal de lo Contencioso, en contra de actos o resoluciones que traigan consigo el cumplimiento de obligaciones fiscales, el promovente deberá anexar cheque de caja o certificado a nombre de la Tesorería, o el comprobante de pago realizado respecto a las contribuciones de que se trate. En caso de no cumplir con dicho requisito será improcedente el medio de defensa intentado.

Lo anterior, no será aplicable cuando el afectado estime que ha operado a su favor la prescripción o la caducidad.”

Considero que esta disposición afecta a los contribuyentes, dado que los obliga a que anexen a su medio de defensa un cheque de caja o certificado a nombre de la Tesorería del Distrito Federal o el comprobante que demuestre su pago, esto es la garantía del interés fiscal mediante la cual el promovente garantiza el pago del crédito fiscal a favor del Gobierno del Distrito Federal.

La garantía debe comprender además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento y, transcurrido dicho período sin que se cubra el crédito, se deberá ampliar la garantía para cubrir el crédito y el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes. Las formas de garantizar el interés fiscal, de conformidad con el artículo 52 del Código Financiero del Distrito Federal, son: depósito en dinero, prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria asumida por un tercero que comprueba su idoneidad y, el embargo por la vía administrativa. Sin embargo, en diversas ocasiones, cuando el contribuyente garantiza el crédito fiscal y solicita

posteriormente la devolución de su garantía al serle favorable la resolución del recurso de revocación, la autoridad fiscal niega la misma al ya haber utilizado el importe de la garantía y, ofrece al contribuyente diversas formas de compensarlo.

Una vez cumplidos con los requisitos anteriores la autoridad acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas, desechando las que sean improcedentes dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se presentó el recurso o se desahogaron los requerimientos realizados por la autoridad, teniendo como plazo para resolver dicho recurso, cuatro meses contados a partir de la admisión del mismo, lo cual se estudiará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV. RESOLUCIÓN AL RECURSO DE REVOCACIÓN

Una resolución administrativa es aquella que pone fin a un procedimiento, es el acto de autoridad que define o da certeza a una situación legal o administrativa.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, aunque no es aplicable en materia fiscal, da una definición de resolución administrativa que podemos analizar:

“Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

XXIV. Resolución Administrativa: Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas;”

Por otro lado el Diccionario Jurídico Mexicano señala que la resolución administrativa es “el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.”¹

Por lo que podemos señalar que la resolución administrativa es aquella que pone fin a un procedimiento, así la resolución que ponga fin al recurso administrativo, deberá ser emitida por autoridad competente, estar debidamente fundada y motivada, esto es, referirse a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado, examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa, pudiendo la autoridad invocar los hechos notorios que tengan relación con la cuestión planteada, pero si uno de los agravios es fundado y suficiente para dejar sin efectos el acto reclamado, bastará con su examen.

La autoridad, a través de un acto administrativo da contestación a las peticiones de los gobernados, las cuales se realizan en ejercicio del derecho de

¹ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa S.A., pp. 3343

petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

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

Así, la autoridad se encuentra obligada a resolver expresamente todas las peticiones que ante ella se tramiten y notificarlas oportunamente y, en el caso de no hacerlo dará origen al silencio administrativo.

Todas las peticiones que se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa deben ser atendidas por la autoridad y dadas a conocer al peticionario dentro de un “breve término”. Los Tribunales Colegiados de Circuito nos señalan lo que se debe entender por breve término en la siguiente jurisprudencia:

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación, X, Octubre de 1992

Página: 318

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

DERECHO DE PETICION. QUE DEBE ENTENDERSE POR BREVE TERMINO Y CUAL ES AQUEL EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DICTAR EL ACUERDO RESPECTIVO Y DARLO A CONOCER AL PETICIONARIO. No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8o. constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y "en breve término", debiéndose entender por éste como aquel en que racionalmente pueda estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 994/92. Arnulfo Ortiz Guzmán. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.”

De lo anterior se desprende que el breve término es el que individualizado en el caso concreto, sea el racionalmente necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva, siempre y cuando no exceda de cuatro meses, es decir, el menor tiempo posible en que la autoridad pueda dar a conocer la contestación a la petición.

Entonces, el derecho de petición es el consagrado en el artículo 8º Constitucional, que obliga a los funcionarios o empleados públicos, a que exista un acuerdo escrito y notificado dentro de un breve término, a todas las peticiones realizadas de manera pacífica y respetuosa por los ciudadanos, que de no hacerlo dará origen al silencio administrativo.

IV.1. La afirmativa ficta como efecto de la no resolución por escrito al recurso de revocación

El silencio administrativo tiene su origen en el derecho administrativo francés, en la Ley del 17 de junio de 1900 que establecía en su artículo 3º: “En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el Consejo del Estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición negada y procederá ante el Consejo del Estado.”² Esto pretendía dar certidumbre a los administrados ante la inactividad de la administración para que acudieran a un órgano jurisdiccional para defender sus intereses.

Señala el maestro David Cienfuegos Salgado que: “El Estatuto Municipal de 1924, fue para el caso español, el primer ordenamiento que incorporó la idea de la pasividad de la administración ante las peticiones y recursos elevados por los particulares equivalía, en ciertas condiciones, a la denegación de los mismos.”³

² Op. Cit. pp. 3343

³ CIENFUEGOS SALGADO, David, El Derecho de Petición en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, 1ª edición, Pp. 242

En nuestro país, la Constitución de 1917 consideraba un caso de afirmativa ficta al señalar en su artículo 72: “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles;...”

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, establecía en su artículo 16 la negativa ficta al señalar “El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado en noventa días.”⁴

Actualmente, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece la negativa ficta al señalar que, en el caso de que las autoridades no notifiquen la resolución a una instancia o petición, en un plazo de tres meses se considerará que la autoridad resolvió negativamente. Por otro lado, el artículo 76 del Código Financiero del Distrito Federal, señala que las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales deben ser notificadas en un plazo de hasta cuatro meses y, en el caso de transcurra el mismo sin que se haya efectuado la notificación se considerará como resolución afirmativa ficta, es decir, resolución favorable a los derechos e intereses del peticionario, lo cual es tema de estudio en el presente capítulo.

Señala el maestro Jorge Olivera Toro que: “Hay silencio administrativo cuando una autoridad no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular. Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad.”⁵

El magistrado Fernando G. Hernández Campuzano manifiesta que se conoce como silencio administrativo a “la omisión de pronunciamiento verbal o escrito, con las formalidades ordenadas por la ley, y dentro de un término igualmente legal determinado, de la administración, a una petición o solicitud. El silencio administrativo produce una decisión ficta o presunta, un acto administrativo

⁴ *Ibidem.*

⁵ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Porrúa S.A., México, 1997, pp. 164

que, según lo determinado en la ley, puede ser o favorable o desfavorable a la administración positivo o negativo.”⁶

Por otra parte, el doctor Gabino Eduardo Castrejón García señala que: “el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos.”⁷

Asimismo, el doctor Miguel Acosta Romero explica que: “el silencio administrativo no es falta de forma, sino que es falta absoluta de acto, pues entendemos que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto, afirmamos que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos.”⁸

Por lo que podemos señalar que, el silencio administrativo es la falta de acto administrativo que genera una presunción legal en la cual, transcurrido cierto plazo y cumpliendo con determinados requisitos se entenderá por denegada u otorgada la petición o instancia formulada por los particulares, de conformidad a lo establecido en la Ley de la materia que se trate.

El silencio administrativo permite que los particulares ante la inactividad de la administración, presupongan la existencia de una resolución, es decir, una resolución ficta, misma que pueden impugnar ante los tribunales contenciosos administrativos, siendo la ley, la que otorga efectos positivos o negativos a las peticiones de los particulares, según lo establezca.

Al silencio de la autoridad se le otorgan dos tipos de efectos: la negativa y la positiva fictas, mismas que deben estar previstas en la Ley, en el caso de la

⁶ HERNÁNDEZ CAMPUZANO, Fernando G. “La Afirmativa Ficta a la Luz de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México.” En: Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México, Octubre-Diciembre, 1998, Pp. 11

⁷ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Cárdenas Editor Distribuidor, 2ª edición, 2002, México Pp. 383

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa S.A., 10ª edición, 1991, México, Pp. 661

primera se configura cuando transcurre el plazo previsto en la Ley, para que la autoridad administrativa resuelva una instancia o petición promovida ante ella, sin que notifique una resolución a la misma por lo que se presume se resolvió en contra de los intereses del promovente.

El maestro Emilio Margain Manatou, define a la negativa ficta como “una ficción de la ley, al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado.”⁹

Por su parte el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa consideran que “en virtud de esta figura se considera que si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales o concretas, sin que la autoridad administrativa emita resolución, debe presumirse que ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que le ha sido negado lo solicitado.”¹⁰

La negativa ficta, es uno de los efectos del silencio administrativo mediante el cual en el caso de transcurrir el plazo señalado en la Ley, sin que la autoridad fiscal o administrativa haya notificado la resolución al particular se considerará que se contestó de manera negativa a la pretensión del particular, ésta figura tiene una naturaleza procesal, ya que se considerará a la inactividad de la administración como una resolución administrativa, es el medio de abrir la vía del recurso ya sea administrativo o jurisdiccional.

El doctor Miguel Acosta Romero señala que “El silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan porque ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad; sin embargo, sus consecuencias jurídicas

⁹ MARGAIN MANATOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad, Porrúa, S.A., 8ª edición, México, 1999, Pp. 219

¹⁰ DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, *Cit.p.* 284

son diferentes. La materia regulada en el primer dispositivo jurídico es la denuncia simple del silencio de una autoridad, es decir la falta de respuesta a una instancia o petición, denuncia que provoca como efecto, lisa y llanamente que se conmine a la responsable a contestar de manera congruente y clara, sin eludir ni aplazar su solución misma que deberá comunicar formalmente al interesado.”¹¹

La negativa ficta es constantemente confundida con el derecho de petición, siendo las diferencias existentes entre éstos las siguientes:

1. La negativa ficta sólo es factible tratándose de autoridades fiscales, administrativas o propiedad intelectual, en cambio el derecho de petición puede reclamarse ante cualquier tipo de autoridad.
2. La negativa ficta es una resolución contraria a la pretensión del particular y el silencio administrativo es la violación al derecho de petición.
3. El término para considerar que se configuró la negativa ficta es de tres meses de conformidad con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y, para tener como violado el derecho de petición es casuístico “breve término”, es decir aquél que individualizado al caso sea el necesario para que la autoridad lo estudie y acuerde, de conformidad con la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Registro No. 213551

Localización:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIII, Febrero de 1994

Página: 390

Tesis: I.4o.A.68 K

Tesis Aislada

Materia(s): Común

PETICION. DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO. La expresión "**breve término**", a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de **cuatro meses**.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Porrúa S.A., México, 2003, 4ª edición, Pp. 390

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.”

4. El amparo otorgado por la violación al derecho de petición provocará que la autoridad de contestación a la solicitud del particular, en el caso de la negativa ficta se resuelve de forma contraria a la instancia o petición del particular.

Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito explican la diferencia existente entre la negativa ficta y el derecho de petición, en la siguiente jurisprudencia:

“Novena Época
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 VI, Octubre de 1997
 Página: 663
 Tesis: I.1o.A. J/2
 Jurisprudencia
 Materia(s): Administrativa

NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES. El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Amparo directo 5701/96. Grupo Constructor y Consultor DIC, S.A. de C.V. 21 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Suárez Correa. Secretaria: Ma. Ernestina Delgado Villegas.

Amparo directo 1871/97. Myrna Alicia Esperón Lizárraga. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretaria: Olivia Escudero Contreras.

Amparo directo 2701/97. Alicia Banuet Pérez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Juárez Correa. Secretaria: Gabriela Villafuerte Coello.

Amparo directo 2271/97. Ubaldo Jiménez Jiménez. 9 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Reza Saldaña. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.”

De lo anterior se desprende que, existe una clara diferencia entre el silencio administrativo y la negativa ficta, en el primero se viola el derecho de petición del particular y se puede presentar en cualquier rama del derecho, en cambio en la negativa ficta existe la presunción de que se está contestando en forma contraria a la petición del particular la cual se presenta en materia fiscal, administrativa y propiedad intelectual, tal es el caso de los trámites llevados a cabo ante el Instituto Nacional de los Derechos de Autor, en los cuales aplica la negativa ficta.

Ahora bien, el otro efecto del silencio administrativo es la afirmativa ficta, en la cual habiendo transcurrido el término legal sin que la autoridad notifique la resolución a la instancia o petición del particular, se entenderá que resolvió en forma afirmativa a sus pretensiones.

Señalan el doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa que la afirmativa ficta es “otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que la resuelve de manera afirmativa.”¹²

Señala el profesor David Cienfuegos Salgado que en esta figura “la consecuencia de la inactividad del órgano administrativo se traduce en la ficción de considerar que la petición se ha resuelto favorablemente.”¹³

¹² DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel, Op. Cit. 287

¹³ CIENFUEGOS SALGADO, David, Op. Cit. 251

En este sentido, los profesores Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos consideran que “el silencio administrativo estimatorio significa la aprobación de la pretensión formulada por el particular, es decir, la norma suple la inactividad de la Administración, concediendo *ope legis* al particular lo solicitado.”¹⁴

Asimismo, la ya citada Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece la siguiente definición de afirmativa ficta:

“Artículo 2º. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

III. Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo;”

Por lo anterior, podemos señalar que la afirmativa ficta es un efecto del silencio administrativo, en la cual al haber transcurrido el plazo señalado en la Ley de la materia que se trate, sin que se notifique la resolución a la instancia o petición del particular, se considerará que se resolvió favorablemente a la pretensión de éste, siendo necesario para su configuración que se cumplan diversos requisitos.

IV.1.1 Procedencia

Las instancias o peticiones que se realicen ante las autoridades fiscales, sólo serán contestadas cuando las hagan los interesados individualmente y, versen sobre situaciones reales y concretas.

Es importante conocer los efectos que le otorgan las leyes al silencio administrativo, ya que en el caso del Código Fiscal de la Federación se le otorga un efecto negativo, y en el Código Financiero del Distrito Federal le otorga un efecto positivo, señalando las excepciones que otorgarán al silencio administrativo un efecto negativo.

¹⁴ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Manual Básico de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos, 2ª edición, España, 2005, Pp. 293

El Código Fiscal de la Federación, establece en su artículo 37, que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses y, en el caso de que transcurra dicho plazo sin que se notifique la resolución se considerará que la autoridad resolvió negativamente.

Por otro lado, el Código Financiero del Distrito Federal, señala en su artículo 76 que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta cuatro meses y, en el caso de que transcurra el mismo y no se notifique la resolución se considerará como resolución afirmativa, es decir, favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios. El término comenzará a correr cuando el promovente cumpla con los requisitos y, en el caso de que se haya formulado requerimiento hasta que se haya cumplido debidamente.

Sin embargo, el artículo 77 del Código Financiero del Distrito Federal establece los casos en los que no operará la resolución afirmativa ficta, es decir, se configurará la negativa ficta:

a) Tratándose de la autorización de exenciones de créditos fiscales.

Señala el maestro Emilio Margain Manatou que la exención es “una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imposables, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.”¹⁵

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...”

¹⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario , P.p. 297.

De lo anterior se desprende que, el citado artículo establece una limitante a las exenciones de los impuestos, ya que se refiere únicamente a que las exenciones de las contribuciones se darán en los términos y condiciones señaladas en las leyes que las establezcan, por ejemplo, la Ley del Impuesto Sobre la Renta en su artículo 109 establece diversos supuestos por los cuales no se pagará dicho impuesto, por ejemplo, la enajenación de la casa habitación del contribuyente siempre y cuando no exceda de un millón quinientas mil unidades de inversión (UDIS) y la transmisión se formalice ante fedatario público. Una Udi “es una unidad de cuenta, no un medio de pago, cuyo valor se determina diariamente según evoluciona el nivel general de precios; en ellas se pueden denominar tanto créditos como depósitos y otras operaciones financieras.”¹⁶, es decir, las udis son unidades indexadas a la inflación que nos sirven para proteger el dinero contra el riesgo de la inflación, garantizando que el dinero no pierda su poder adquisitivo, siendo su valor actual el de 3.969314¹⁷ pesos por UDI.

Es decir, a través de la exención, se permite a los contribuyentes el no encontrarse obligados al pago de una contribución, por cumplir con ciertas cualidades, características o atributos, por ejemplo el artículo 136 del Código Financiero del Distrito Federal, establece que los bienes que se adquieran para formar parte del dominio público de la Federación o del Distrito Federal estarán exentos del impuesto sobre adquisición de inmuebles, así como los adquiridos por representaciones diplomáticas de estados extranjeros acreditados en el país.

Agregando, sólo mediante resoluciones de carácter general se podrá otorgar la exención a los contribuyentes que cumplan con los requisitos establecidos en las leyes aplicables.

b) La caducidad de las facultades de la autoridad.

¹⁶ RAMÍREZ SOLANO, Ernesto, Moneda Banca y Mercados Financieros, Pearson educación, 1ª edición, México, 2001, Pp.182.

¹⁷ http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/valor_udis/
11/03/2008, 15:21

De conformidad con el artículo 121 del Código Financiero del Distrito Federal, que se extinguirán en un plazo de cinco años, las facultades de las autoridades fiscales derivadas de contribuciones omitidas y sus accesorios, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones de ese Código y para determinar responsabilidades resarcitorias, dicho plazo comenzará a partir del día siguiente al en que:

- Se presentó la declaración del ejercicio, cuando se tenga la obligación de hacerlo, las cuales se extinguirán por ejercicio, en el caso de las declaraciones complementarias el plazo comenzará a computarse a partir del día siguiente a aquél en que se presenten.
- Cuando se presentó o debió haberse presentado la declaración que corresponda a una contribución que no se calcule por ejercicio.
- Se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales, en el caso de que fuere de carácter continuo, comenzará a partir de que hubiese cesado la consumación, es decir, la última conducta realizada.
- Se cometió la conducta que causa el daño o perjuicio a la Hacienda Pública del Distrito Federal.
- Se presentó el dictamen de cumplimiento de obligaciones emitido por un Contador Público registrado.

El plazo de la caducidad se suspende cuando el particular interpone algún recurso administrativo o juicio, se inicie el procedimiento de responsabilidad resarcitoria o las autoridades ejerciten sus facultades de comprobación ya sea mediante la práctica de una visita domiciliaria o una revisión de gabinete, es decir, el plazo de la caducidad seguirá contando a partir del momento en el que se suspendió el mismo.

Así, podemos señalar que la caducidad de las facultades de la autoridad es cuando la autoridad pierde por el simple transcurso del tiempo, por lo general cinco años, la facultad de determinar las contribuciones a cargo de contribuyente, por lo que transcurrido dicho plazo el contribuyente debe solicitar se declare se han extinguido las facultades de las autoridades, solicitud ante la cual no procede la afirmativa ficta.

c) La facultad de revisión prevista en el artículo 133 del Código Financiero del Distrito Federal,

De conformidad con este artículo, las autoridades fiscales tienen la facultad para poder revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular, lo cual en una sola ocasión pueden revocarla o modificarla, siempre y cuando el contribuyente no hubiera interpuesto medio de defensa y hubiere transcurrido el plazo para presentarlo, además de que no haya prescrito el crédito fiscal. Dicha revisión no constituye instancia alguna, por lo cual no puede ser impugnada por los contribuyentes.

d) La prescripción o condonación de créditos fiscales.

El artículo 72 del Código Financiero del Distrito Federal, establece un plazo de cinco años para la prescripción de los créditos fiscales, el término inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido pudiéndose oponer como excepción en los recursos administrativos, mismo que se interrumpe por cada gestión de cobro que se notifique al contribuyente, es decir cuando se notifique al particular el inicio del procedimiento administrativo de ejecución, el cual es un procedimiento por el cual el Estado exige al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales para hacer efectivos así los créditos fiscales exigibles.

Es decir, la prescripción es la extinción del crédito fiscal por el transcurso del tiempo, la diferencia existente entre la prescripción y la caducidad es que la primera se refiere a la extinción del crédito fiscal, mientras que la segunda se refiere a las facultades de la autoridad fiscal.

La condonación, se encuentra establecida en el artículo 66 del Código Financiero del Distrito Federal señalando que, el Jefe de Gobierno, mediante resoluciones de carácter general, podrá condonar o eximir total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo diferido o en parcialidades cuando se haya afectado la situación de alguna zona del Distrito Federal, una rama de actividad, así como en las catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos.

Para que se pueda dar la compensación es necesario que, sea otorgada por el poder ejecutivo, se encuentre establecida en una resolución de carácter general, es decir un decreto, además de que sea establecida con la finalidad de ayudar a la población cuando se encuentren afectados por alguna catástrofe o para ayudar a una rama de actividad.

e) *El otorgamiento de subsidios, disminuciones o reducciones en el monto del crédito fiscal.*

Un subsidio es “un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares, con fines de fomento durante períodos determinados.”¹⁸

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece:

“**Artículo 2.-** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

LIII. Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general;”

Es decir, los subsidios son apoyos de carácter económico, otorgados por el gobierno, con la finalidad de fomentar las actividades productivas de los contribuyentes, los cuales se establecen con cargo al presupuesto de egresos del Distrito Federal, el artículo 48 de dicho presupuesto señala que los subsidios se orientarán a las actividades que conllevan a un mayor beneficio social entre los grupos de menores ingresos y en condiciones de vulnerabilidad, así como actividades vinculadas con el interés general, esto es, los subsidios son cantidades determinadas en la Ley para ayudar al particular a disminuir el monto del pago de un impuesto.

Por otro lado las reducciones, establecidas en el artículo 152 del Código Financiero del Distrito Federal, establece que tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto predial que resulte a cargo de los contribuyentes de conformidad a la tarifa establecida en dicho artículo, los contribuyentes cuyo rango se encuentre establecido en los rangos A, B, C y D, es decir, desde \$0.11 a \$ 919,179.80, pagarán una cuota fija y, en el caso de los demás rangos obtendrán reducciones de conformidad a los porcentajes de descuento ahí señalados.

¹⁸ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa S.A., pp. 3578

Las reducciones son descuentos en el monto del crédito fiscal, establecidas en la Ley, para fomentar el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales.

En el caso de la disminución, el artículo 128 del Código Financiero del Distrito Federal establece, que la autoridad fiscal podrá disminuir el monto del crédito fiscal cuando medie petición del contribuyente y, se presente alguno de los supuestos ahí señalados tales como que el adeudo fiscal sea exorbitante, ruinoso, confiscatorio o excesivo, sin embargo, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos permite la confiscación de los bienes de una persona a favor del Estado cuando el objetivo sea el pago de créditos fiscales provenientes de impuestos o multas, protegiendo así la necesidad social de recaudar los impuestos necesarios para cubrir el gasto público, por lo que la autoridad puede confiscar los bienes del contribuyente fundamentando su actuar en el citado artículo, tal y como lo señala la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Registro No. 186789

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Junio de 2002

Página: 159

Tesis: 2a. LXV/2002

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

DECOMISO. LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 178, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN RELACIÓN CON EL 179, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, AL CONSTITUIR UNA MEDIDA DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA, NO ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La sanción prevista en los numerales citados se establece directamente por el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades señaladas en los artículos 73, fracciones X, XXIX-E y XXX, 90 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y obedece a las funciones genéricas de inspección, supervisión y vigilancia por parte de los órganos o corporaciones especializados del Estado en materia de aduanas, que tiende al cumplimiento de las leyes y demás mandatos gubernativos que la rigen; por tanto, se concluye que dicha sanción, al ser de naturaleza administrativa, no guarda relación alguna con el decomiso que establece el artículo 22 de la Constitución Federal y, por ende, no contraviene este dispositivo constitucional. Lo anterior es así, pues el decomiso de los bienes de una persona a que se refiere la Norma Fundamental, es un mecanismo que sirve para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito; para el pago de impuestos o multas; o bien, el que se aplica con motivo del enriquecimiento

ilícito en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Carta Magna; o sobre los bienes propiedad del sentenciado, por la comisión de delitos de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales el sentenciado se conduzca como dueño, si no acredita su legítima procedencia, mientras que la sanción que se establece en los indicados preceptos de la Ley Aduanera, se relaciona con infracciones en materia de importación o exportación de mercancías que provienen de ilícitos en materia administrativa, no de delitos.

Amparo directo en revisión 1184/2000. Eduardo Alfonso García Moreno. 26 de abril de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.”

También se podrá disminuir el monto del crédito fiscal cuando derive por causas no imputables al contribuyente, haya presentado dictamen de cumplimiento de obligaciones fiscales; cuando el crédito fiscal se haya incrementado por muerte del sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, o bien, por errores o dilación de las autoridades fiscales, cuando el pago del crédito fiscal implique la regularización de la propiedad inmobiliaria del contribuyente, tal es el caso de los bienes adjudicados por sucesión, el ceder derechos hereditarios o enajenarse los bienes de la sucesión; y cuando el contribuyente realice actividades de beneficio social, y no tenga derecho a alguna reducción de las contempladas en este Código. Es decir, la autoridad fiscal podrá otorgar la disminución al monto del crédito fiscal cuando lo solicite y opere alguna de las causas anteriormente señaladas.

f) Reconocimiento de enteros.

El entero se refiere al pago de una contribución, en el caso de que el contribuyente solicite a la autoridad que se le reconozcan los pagos que manifiesta haber efectuado, no operará la afirmativa ficta.

g) La solicitud de compensación

De conformidad con el artículo 73 del Código Financiero del Distrito Federal, los contribuyentes podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas contribuciones deriven de una misma contribución o de contribuciones distintas que no tengan un destino específico.

No se pueden compensar los impuestos que se deban pagar por la importación de bienes o de servicios, los que sean administrados por autoridades distintas y aquellos que tengan un destino específico.

Es decir, la compensación permite que el contribuyente al reunir la calidad de acreedor, al existir un saldo a su favor, pueda solicitar a la autoridad fiscal extinga su obligación hasta el límite del adeudo, la compensación deberá realizarse en la misma declaración y, en el caso de existir remanente se podrá compensar en las declaraciones posteriores o solicitar su devolución.

h) La devolución de cantidades pagadas indebidamente.

Con fundamento en el artículo 71 del Código Financiero del Distrito Federal, las autoridades están obligadas a devolver las cantidades que les fueron pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales, cuando las contribuciones se hubieran retenido la devolución se efectuará a los contribuyentes a los que se les hubiera retenido la misma, por lo que se refiere a los impuestos indirectos, la devolución se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan trasladado.

La devolución podrá hacerse de oficio o a petición del interesado, por cheque nominativo para abono en cuenta del contribuyente o depósito en la cuenta del mismo, por lo que deberá proporcionar su número de cuenta en la solicitud de devolución correspondiente, o certificado de devolución expedido a nombre de este último, el cual se podrá utilizar para cubrir cualquier contribución que se pague mediante declaración, ya sea a su cargo o en su carácter de retenedor o transmitirse a otro contribuyente quien lo podrá aplicar como medio de pago, también realizarse la devolución mediante la dación en pago, es decir, el contribuyente entrega a la autoridad una prestación diferente a la debida. El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 191, que las adjudicaciones de bienes por parte de la autoridad tendrán la naturaleza de una dación en pago, con fundamento en el artículo 25 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y con la finalidad de asegurar la recaudación de los créditos a favor del gobierno federal se podrá aceptar el producto de la venta de

bienes cuando sea la única manera de cumplir con la obligación, lo cual es una facultad discrecional de la Tesorería o sus auxiliares además de que dicha resolución que no puede ser impugnada mediante recurso administrativo, ni juicio de nulidad, tal y como lo señala la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Registro No. 194353

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Abril de 1999

Página: 516

Tesis: I.7o.A.55 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

CRÉDITO FISCAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN.

De la lectura de los artículos 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 20 del Código Fiscal de la Federación y 25 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, se advierte que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público en moneda de curso legal; que a fin de asegurar la recaudación de toda clase de créditos fiscales a favor del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la tesorería o de los auxiliares legalmente facultados para ello, podrán aceptar la dación de bienes o servicios en pago total o parcial del crédito, cuando se reúnan los requisitos que para tal efecto deban satisfacerse; de tal suerte, que si la aceptación o negativa de la alternativa invocada es una facultad discrecional de la autoridad hacendaria, esto es, que a su juicio podrá determinar si los requisitos para la procedencia de la dación en pago se satisfacen o no, es de inferirse que en caso de que no exista controversia en relación a la existencia del crédito fiscal y ésta se reduzca a dilucidar si fue correcta la negativa de la autoridad para admitir el pago en especie, es de atenderse que de ninguna forma priva al particular de derecho alguno previsto por la ley, pues esa determinación la dictan las autoridades en uso de la facultad discrecional establecida en el artículo estudiado; sin desconocerse que la obligación del contribuyente es cubrir sus créditos fiscales en moneda de curso legal; por ende, el artículo 25 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación no transgrede la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5567/98. Servicios Cooperativos Echegaray, S.A. de C.V. 10 de diciembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.”

Por otro lado, en el caso de que el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de un acto de autoridad, el derecho a la devolución nace cuando dicho acto hubiera quedado insubsistente.

La devolución deberá efectuarse dentro del plazo de ciento veinte días hábiles, siguientes al en que se presentó la solicitud ante la autoridad competente con todos los datos, informes y documentos que señale la forma oficial respectiva.

Asimismo, el citado artículo establece que las autoridades, para poder verificar la procedencia de la devolución podrán requerir al contribuyente para que dentro de un plazo de diez días hábiles, cumpla con los requisitos omitidos, con el apercibimiento que de no cumplir con lo solicitado, se le tendrá por desistido de la solicitud de devolución correspondiente.

Cuando las autoridades fiscales, devuelvan una cantidad menor a la solicitada por los contribuyentes, deberán fundar y motivar las causas en las que sustentan la negativa a devolver la cantidad señalada por el contribuyente.

Si la devolución no se efectúa dentro del plazo de ciento veinte días hábiles, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al de vencimiento de dicho plazo, sobre las cantidades que se hayan pagado indebidamente.

Cuando el contribuyente haya efectuado el pago de una contribución determinada e interponga los medios de defensa que se establecen en los Códigos y demás leyes, si obtiene una resolución favorable tendrá derecho a la devolución y el pago de sus intereses.

i) Consultas.

Las consultas se deben realizar por escrito, sobre situaciones reales y concretas, ya que en el caso de su resolución favorable se derivaran derechos al contribuyente.

Esto es, el contribuyente debe formular ante autoridad fiscal competente de manera individual las consultas acerca de su situación fiscal y, la autoridad debe dar respuesta a dicha consulta, refiriéndose a la situación planteada por el contribuyente.

En el caso de que la instancia o petición se haya interpuesto ante autoridad incompetente o no se hayan cumplido con los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables, tampoco se configurará la afirmativa ficta.

Por otro lado, el Código Financiero del Distrito Federal, establece el recurso de revocación como medio de defensa con el que cuentan los particulares que se encuentran afectados en su esfera jurídica, por actos o resoluciones administrativas o fiscales definitivos de la autoridad fiscal o administrativa.

El artículo 696 fracción III del Código Financiero del Distrito Federal, establece que en el caso de que la autoridad no notifique la resolución al recurso de revocación dentro del término de cuatro meses, a partir de la notificación de la admisión del recurso de revocación, se considerará que se ha resuelto favorablemente la petición del particular, es decir, se configura la afirmativa ficta.

IV.1.2. Plazo

El plazo es uno de los requisitos fundamentales de la afirmativa ficta, el artículo 76 del Código Financiero del Distrito Federal, establece:

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

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

De lo anterior se desprende que, las autoridades fiscales cuentan con un plazo de cuatro meses para notificar la resolución de las instancias o peticiones que ante ellas se formulen, siempre y cuando se hayan cumplido con los requisitos de admisibilidad.

Aunado a esto, el artículo 696 fracción III del Código Financiero del Distrito Federal, señala:

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

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

Así pues, la afirmativa ficta se configura si transcurre el plazo de cuatro meses, sin que se dicte y notifique resolución a las instancias o peticiones de los particulares. Para el cómputo del plazo en la afirmativa ficta, es necesario establecer el momento a partir del cual comienza a correr el plazo y el momento en que habrá producido ya sus efectos.

El momento a partir del cual comienza a correr el plazo de la afirmativa ficta, es cuando se haya admitido la instancia o petición, es decir, se hayan cumplido los requisitos necesarios; en el caso de que se le formule requerimiento al promovente, el mismo correrá a partir de que esté debidamente cumplimentado el mismo. En este sentido los Tribunales Colegiados de Circuito han señalado:

“Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Abril de 2007
Página: 1655
Tesis: I.5o.A.54 A
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

AFIRMATIVA FICTA. ARTÍCULO 76, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL (VIGENTE EN 2006). SU INTERPRETACIÓN. El artículo 76, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal dispone: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución expresa, se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, por el silencio de las autoridades competentes, misma que tendrá efectos, siempre y cuando no exista resolución o acto de autoridad debidamente fundado.-Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los

elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido debidamente.". Ahora bien, el párrafo segundo del precepto transcrito, establece que cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver su instancia o petición formulada a la autoridad fiscal, el término de cuatro meses en que deberán ser resueltas, iniciará desde que el requerimiento haya sido cumplido debidamente, por lo que debe entenderse que, una vez transcurrido ese plazo la autoridad fiscal ya no puede requerir al particular que cumpla los requisitos o elementos faltantes. Esto es, dicha autoridad se encuentra facultada para requerir lo anterior, pero siempre y cuando ello lo realice antes de que se configure la ficción legal en cita, es decir, antes del término de cuatro meses que establece el señalado precepto legal. Admitir lo contrario implicaría que las autoridades fiscales locales, una vez presentada ante ellas una petición como la indicada, y una vez configurada la afirmativa ficta señalada, puedan requerir al promovente, en cualquier tiempo, y, con ello dejar a su arbitrio el término para que se configure ante su silencio una resolución favorable a los intereses del gobernado, con la consecuente afectación a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 342/2006. Inmuebles Victoria, S.A. 27 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: César Thomé González. Secretario: Andrés Vega Díaz."

Por lo que, la afirmativa ficta se configura cuando hayan transcurrido los cuatro meses a partir de la admisión de la instancia o petición, sin que se haya notificado la resolución, toda vez que para la admisión del recurso ya se cumplieron con los requisitos señalados en las Leyes.

IV.1.3. Configuración

La afirmativa ficta tiene como base la omisión de notificar una resolución expresa a una instancia o petición formulada por el particular, por parte de una autoridad administrativa o fiscal.

Señala la magistrada María Eugenia Meza Arceo que "Un aspecto que sobresalta en la afirmativa ficta es la exigencia legal del cumplimiento de los requisitos que prescriban las normas aplicables, en adición al transcurso de (sic) plazo establecido para emitir la resolución correspondiente y sin que esta se de, para así poder entender que la resolución ha de ser en sentido favorable. En esta tesitura, el cumplimiento de los requisitos viene a ser un presupuesto de la pretensión y por tanto no susceptible de suplencia, ni de

calificación, sino únicamente posible objeto de controversia y desde luego, siempre de prueba.”¹⁹

Señala el doctor Ernesto García-Trevijano Garnica que para que la falta de contestación de la autoridad, de una instancia o petición realizada por los particulares, produzca efectos son necesarios: “la previsión expresa en la Ley, una solicitud dirigida a la administración, el transcurso del plazo previsto, la inactividad de la administración y la posibilidad de resolver de la administración”²⁰, lo cual se describe a continuación:

1. Previsión expresa del silencio en la Ley.

Es necesario que la negativa o afirmativa fictas se encuentren establecidas en una disposición legal para que produzcan efectos *ex lege* esto es, que estén previstas en la ley, ya que en caso contrario no existirían.

2. Solicitud dirigida a la Administración.

Debe existir una solicitud previa del interesado, dirigida a la autoridad competente para que se pueda considerar como otorgada la misma. Las características que debe tener toda solicitud o petición son las siguientes:

- a) El escrito debe contener una petición delimitada, comprensiva y concreta, es decir, exista una congruencia entre lo solicitado en las vías administrativa y jurisdiccional, en el caso de que el particular considere que en la vía administrativa se vulneraron sus derechos, puede acudir a la vía jurisdiccional para que esta determine la procedencia o no de la petición realizada.
- b) Posibilidad de lo pedido, la petición debe ser posible y real, no se puede otorgar por esta vía más de lo que se pudiese otorgar de manera expresa.
- c) Documentación que debe acompañarse a dicha petición, los documentos deben ser aquellos que van a permitir a la autoridad

¹⁹ MEZA ARCEO, María Eugenia, “Afirmativa ficta”. En: Revista Justicia Fiscal y Administrativa, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Diciembre 2005, Núm. 2, Cuarta Época, pp. 266.

²⁰ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, El silencio administrativo en el Derecho Español, Editorial Civitas, S.A., 1ª edición, España, 1990, Pp. 121-170.

conocer del asunto y resolver conforme a derecho la instancia o petición. En la afirmativa ficta la omisión de los datos y requisitos necesarios evitan que produzca sus efectos, ya que al ser una forma de agilizar los trámites administrativos, a través de un acto presunto es necesario se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley de la materia, por ejemplo, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, señala en su artículo 25 los datos y documentos que el particular interesado debe presentar ante la Ventanilla Única de la Delegación para que le sea expedida su licencia de funcionamiento,

“Artículo 25.- Para la obtención de Licencias de Funcionamiento, los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

I. Nombre comercial o denominación social del Establecimiento Mercantil, domicilio para oír o recibir notificaciones, registro federal de contribuyentes y nacionalidad;

II. Si el solicitante es extranjero deberá presentar la Autorización expedida por parte de la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate;

III. Si es persona moral, su representante legal acompañará el documento con el que acredite su personalidad, copia de una identificación oficial vigente con fotografía; así como copia certificada de la escritura constitutiva debidamente registrada o con registro en trámite;

IV. Ubicación y superficie total del local donde pretende establecerse el giro mercantil, en su caso, un plano en donde se especifiquen las divisiones de las áreas destinadas a fumadores y no fumadores, entendiéndose que toda el área del Establecimiento Mercantil será de no fumar en caso de no incluir las divisiones.

V. Giro mercantil que se pretende ejercer;

VI. Certificado de zonificación para uso específico, o certificado de zonificación para usos del suelo permitidos, o certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con el que acredite que el giro mercantil que pretende operar esta permitido en el lugar de que se trate.

El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;

VII. Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la Autorización de ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;

VIII. Documento que acredite que el establecimiento cuenta con los cajones de estacionamiento que instruyen para cada uso los

Programas Delegacionales o Parciales de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones;

IX. Presentar un estudio de impacto ambiental o riesgo, expedido por la autoridad competente cuando sea necesaria su presentación de conformidad con lo establecido por la Ley Ambiental y los demás ordenamiento jurídicos aplicables;

X. Para la expedición de Licencia de Funcionamiento Tipo B la Demarcación Territorial a través de notificación, dará vista al Comité Vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes en que recibió la solicitud, misma que deberá ser atendida y desahogada dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado. La notificación y el desahogo se hará a través de los mecanismos establecidos en el Reglamento de esta Ley, los cuales no podrán ser excluyentes ni limitativos, y.

XI. Cuando se trate de la solicitud de Licencia Tipo B para Cabaret, la Delegación deberá realizar una consulta vecinal en la unidad territorial, observándose el procedimiento que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; para efectos de esta fracción; los resultados de la consulta vecinal tendrán carácter vinculatorio.”

En el caso de haber cumplido con todos los requisitos y la autoridad no conteste la solicitud del particular dentro del término de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se presentó la solicitud operará la afirmativa ficta para el caso de una licencia tipo A, de conformidad con el artículo 26 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Aunado a esto, con fundamento en los artículos 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, el particular puede solicitar ante la delegación la certificación de que operó la afirmativa ficta dentro de un término de diez días hábiles y, si la certificación no fuese emitida en el plazo de cinco días, la afirmativa ficta será eficaz lo cual se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y el formato de certificación ante el superior jerárquico, sin embargo, ante la falta de contestación a la solicitud de certificación el particular podrá interponer demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, solicitando la suspensión del acto reclamado para el efecto de que se le permita seguir llevando a cabo los trámites necesarios para iniciar

la operación del establecimiento, evitando así que pierda tiempo mientras se dicta sentencia definitiva en el juicio.

3. Transcurso del plazo solicitado

Como se señaló con anterioridad, para que se configuren la negativa o la afirmativa ficta es necesario que transcurra el plazo señalado en el ordenamiento jurídico de la materia, en el caso del Código Financiero del Distrito Federal es de cuatro meses a partir de admisión de la instancia o petición y que dicha admisión haya sido notificada al contribuyente.

4. Inactividad de la administración

Este requisito se refiere a que la autoridad administrativa permanezca inactiva durante el plazo señalado en la Ley, es decir, no emita ni notifique la resolución correspondiente a la instancia o petición. Existen dos tipos de inactividad:

- a) Formal: Es la pasividad de la administración en el marco de sus atribuciones, es la no contestación a las peticiones de los particulares.
- b) Material: Es un no hacer de la autoridad en el marco de su competencia.

En el Código Financiero del Distrito Federal el plazo establecido para la configuración de la afirmativa ficta es de cuatro meses, plazo dentro del cual la autoridad debe notificar la resolución a la instancia o petición realizada por el particular y, para que exista dicha inactividad es necesario que no se le notifique al particular la resolución a su instancia o petición dentro de ese plazo.

5. Posibilidad de resolver de la administración

Éste último requisito se refiere a que, es necesario que la autoridad cuente con los elementos precisos para poder emitir su resolución, es decir, que pueda conocer y resolver con los elementos de prueba aportados por el particular.

Cumplidos los anteriores requisitos podemos considerar que se configuró la afirmativa o negativa fictas, según lo establezca la ley de la materia aplicable, ya que es necesario que concurren éstos para poder hablar de su existencia.

IV.1.4. Efectos

Señala el doctor Miguel Acosta Romero que “A diferencia de la negativa ficta, en la que la resolución no es ejecutiva, en la afirmativa ficta, la resolución si produce sus efectos y es oponible por el particular, ante la autoridad y frente a terceros.”²¹

El efecto de la negativa ficta es que se le niega al particular su pretensión, lo que le da la oportunidad de acudir a la instancia jurisdiccional y, al interponer su demanda de nulidad no será necesario el señalar conceptos de nulidad, sino hasta la ampliación de la misma.

Por su parte, de conformidad con el artículo 76 del Código Financiero del Distrito Federal, la afirmativa ficta implica una decisión favorable a los derechos e intereses del contribuyente, la cual tendrá efectos siempre y cuando no exista una resolución por parte de la autoridad, es decir, ante la falta de respuesta expresa por parte de la autoridad genera para el particular una presunción *juris tantum*, esto es que obtuvo una decisión favorable y que la solicitud fue aprobada en sus términos.

Asimismo, el artículo 696 fracción III del Código Financiero del Distrito Federal, establece que, al considerarse que se configuró la afirmativa ficta la consecuencia es que se quede sin efecto el acto o resolución impugnada, constituyendo una resolución de carácter firme.

A manera de ejemplo, un contribuyente interpone un recurso de inconformidad el ocho de agosto de dos mil seis, en contra de la determinación de un crédito por concepto de derechos por el suministro de agua, con número de cuenta 32-33-675-498-01-050-9, de fecha diecisiete de julio de dos mil seis, en la que se

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. 289

determinó un crédito fiscal por la cantidad de \$76,080.80 (Setenta y seis mil ochenta pesos 80/100 M.N.). La autoridad dicta la admisión del recurso el día catorce de agosto de dos mil seis, dentro del plazo señalado por el artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, entonces la autoridad contaba con un plazo de cuatro meses para emitir y notificar la resolución, es decir, podría hacerlo hasta el día catorce de diciembre de dos mil seis, cosa que no sucedió así, por lo que el contribuyente al no poder demostrar que se había configurado la afirmativa ficta interpuso juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, al dictar sentencia definitiva se resolvió que efectivamente se había configurado la figura en estudio, quedando sin efectos la resolución combatida, y por tanto, el crédito fiscal ahí determinado es nulo.

En materia administrativa local, la afirmativa ficta se regula en los artículos 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en los que establece toralmente que una vez que la autoridad administrativa no dio contestación a la petición del interesado dentro del término señalado en la Ley de la materia, el particular debe solicitar dentro del término de diez días hábiles la certificación de que ha operado la resolución ficta y, en el caso de que ésta no se emita dentro del plazo de cinco días hábiles se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico; otorgando al particular certeza jurídica al poder demostrar frente a terceros la existencia de la afirmativa ficta.

La iniciativa de reforma realizada en el año dos mil, al artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, pretendía lograr que los particulares no se perdieran en un laberinto de resoluciones administrativas y que no fueran tratados con rigorismo, facilitando la defensa de los contribuyentes, lo cual se logró parcialmente con la introducción de la afirmativa ficta sin embargo, la autoridad evita que transcurra el plazo de su configuración al admitir y dictar resolución al recurso de revocación en el mismo acto, por lo que no permite transcurra el plazo de cuatro meses para la configuración de la afirmativa ficta, lo cual es contrario al espíritu de la reforma del año dos mil, ya que esto dilata

la defensa del contribuyente al dictarse la admisión y resolución del recurso de revocación extemporáneamente.

En este sentido, considero que es necesaria una reforma al artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que la autoridad fiscal, admite el recurso de revocación transcurrido el plazo de cinco días señalado en la fracción II del artículo 696, admitiendo y emitiendo una resolución al recurso de revocación dentro del mismo acto, no permitiendo que transcurra el plazo para la configuración de la afirmativa ficta, es decir, los cuatro meses contados a partir de la admisión hasta la resolución.

Además de que, al no existir una sanción para la autoridad por no admitir el recurso de revocación dentro del plazo señalado, la autoridad se excede en el plazo para admitir el mismo y emite la resolución a este en el mismo acto, por lo que propongo una reforma al artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, en el sentido de que el plazo para la configuración de la afirmativa ficta transcurra a partir de la interposición del recurso de revocación y no así desde la admisión.

Lo anterior, con la finalidad de agilizar la defensa de los contribuyentes evitando que la autoridad admita el recurso de revocación hasta el momento en que dicta la resolución, sino que el plazo de cuatro meses comience a contar a partir de su interposición, lo cual permitiría a los contribuyentes estar seguros a partir de qué momento empieza a contar el plazo, obligando a la autoridad a realizar su trabajo con una mayor prontitud, ya que en el caso de no notificar al particular la resolución al recurso de revocación dentro del plazo de cuatro meses, se configurará la afirmativa ficta.

Asimismo, el contribuyente podrá acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para demostrar la existencia de la afirmativa ficta y solicitar la suspensión del acto reclamado, para impedir que la autoridad intente ejecutar el acto impugnado en el recurso de revocación, evitando así que el particular quede en estado de indefensión, logrando con esto que el contribuyente acredite la configuración de la afirmativa

ficta con la presentación del acuse de interposición del recurso de revocación y el transcurso del plazo de cuatro meses, contados a partir de que se interpuso el mismo. Quedando la autoridad obligada a realizar su trabajo de manera pronta y expedita, respetando así el espíritu de la reforma del dos mil, al facilitar la defensa de los contribuyentes, evitando más trámites y logrando así una verdadera simplificación administrativa, en beneficio del contribuyente.

CONCLUSIONES

De acuerdo al estudio y análisis realizado en esta tesis, se desprenden las siguientes conclusiones:

- A. Todos los actos de autoridad deben cumplir con los requisitos de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, deben encontrarse debidamente fundados y motivados y, en el caso de no ser así el gobernado puede interponer algún medio de defensa.
- B. El artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho de petición, es decir, siempre y cuando medie una instancia o petición realizada de manera escrita, pacífica y respetuosa, la autoridad tiene la obligación de dar contestación a la misma dentro de un breve término, al ser una garantía de los particulares.
- C. Los recursos administrativos son medios de impugnación, a los que puede acudir el particular cuando considera que un acto de autoridad le causa agravio, con la finalidad de que la autoridad confirme, revoque o modifique el acto impugnado, radicando la importancia de éstos en que la autoridad puede corregir sus errores, evitando que el particular acuda al juicio contencioso administrativo y pierda más tiempo. Además de que dichos recursos tienen el carácter de optativos, ya que el particular puede elegir entre interponer el recurso o acudir directamente al juicio contencioso administrativo, carácter que es otorgado por el artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- D. El silencio administrativo es la falta de contestación a una instancia o petición transcurrido cierto plazo, por lo que la Ley le otorga dos tipos de efectos la negativa y la positiva fictas, entendiéndose que en la primera

se contesta en sentido negativo la solicitud del particular y en la segunda en sentido positivo.

- E. La diferencia existente entre la violación a la garantía establecida en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la negativa ficta, es que en el primero la autoridad no da contestación a la instancia o petición del particular dentro de un breve término y en la negativa ficta se considera que, al transcurrir el plazo previsto en la Ley de la materia, se presume que la autoridad contestó en sentido negativo la instancia o petición del particular, lo cual le permite acudir al juicio contencioso administrativo a impugnar la negativa a su instancia o petición.
- F. En materia administrativa local, se regula la afirmativa ficta y su respectiva certificación para el caso de que, las autoridades no den contestación a la instancia o petición realizada por el particular dentro del plazo señalado en la Ley de la Materia, sin embargo, a pesar de su regulación, la autoridad tampoco emite la certificación dentro del plazo señalado en la Ley, lo que complica al particular el demostrar la existencia de la afirmativa ficta, dilatando más el procedimiento y evitando exista una verdadera simplificación administrativa.
- G. En el Código Financiero del Distrito Federal se establece como efecto del silencio administrativo la afirmativa ficta y como excepción la negativa ficta, ya que en el caso de que la autoridad no notifique la resolución al recurso de revocación en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la admisión de dicho recurso, se considera que se configura la afirmativa ficta, sin embargo, la autoridad evita que transcurra el plazo para la configuración de la misma al admitir extemporáneamente el recurso de revocación, es decir, fuera del plazo de cinco días establecido en el artículo 696 fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, además de que notifica la admisión y resolución al recurso de revocación en el mismo acto. Por consiguiente, se deja en estado de indefensión al contribuyente ya que, si la autoridad

no le notifica la admisión al recurso de revocación, este desconoce el momento a partir del cual va a empezar a contar el plazo para la configuración de la afirmativa ficta, además de que la autoridad puede admitir extemporáneamente el recurso y dictar su resolución en la misma diligencia al no estar prevista una sanción para ésta, por lo que expongo la siguiente:

PROPUESTA

El Código Financiero del Distrito Federal, establece en su artículo 696, la afirmativa ficta, para el caso de que las autoridades no notifiquen la resolución al recurso de revocación en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la notificación de la admisión del mismo, por lo que el contribuyente considerará que al no serle notificada la resolución al recurso de revocación, existirá una resolución ficta a su favor.

Sin embargo, la autoridad fiscal no notifica la admisión del recurso de revocación sino hasta que dicta la resolución, provocando que no se configure la afirmativa ficta por no transcurrir el plazo de cuatro meses señalado en el artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, por lo que considero que se debe reformar dicho artículo para que se establezca que: el plazo para la configuración de la afirmativa ficta comenzará a contar a partir del momento en que se interpuso el recurso de revocación, lo cual obligaría a la autoridad a impartir justicia de una manera pronta y expedita.

Por esta razón me permito proponer la reforma al artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, en el sentido de que el plazo para la configuración de la afirmativa ficta no comience a correr a partir de la admisión del recurso de revocación, sino desde su interposición, es decir, si la autoridad no notifica al particular la resolución al recurso de revocación dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de la interposición del mismo, se configurará la afirmativa ficta.

Siendo mi propuesta de redacción del artículo 696 del Código Financiero del Distrito Federal, la siguiente:

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

I. En el recurso administrativo de revocación se admitirá todo tipo de pruebas, excepto aquéllas que no tengan relación con los hechos controvertidos, la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones directas. Por lo tanto, no se considera comprendida en esta fracción la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de los hechos que consten en sus expedientes.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante las autoridades que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones pero no prueba la verdad de lo declarado o manifestado.

El valor de las demás pruebas queda al prudente arbitrio de la autoridad;

II. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un plazo de cuatro meses, contados a partir de que se interpuso el recurso de revocación; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considerará que se configura la afirmativa ficta, y la consecuencia es que el acto o resolución impugnado quede sin efecto, constituyendo esta afirmativa una resolución de carácter firme;

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

Se considera que no trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a). Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden;

b). Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse;

c). Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal;

d). Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados;

e). Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados, y

f). Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

IV. Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento administrativo.

V. La resolución que ponga fin al recurso podrá:

a). Sobreseerlo;

b). Confirmar el acto impugnado;

c). Mandar a reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución, y

d). Revocar el acto impugnado, total o parcialmente, según corresponda, en el caso de que la revocación sea parcial, se precisará el monto del crédito fiscal que se deja sin efectos y el que subsiste.”

De la redacción propuesta se desprende que, el plazo para que se configure la afirmativa ficta comenzará a contar a partir de la interposición del recurso de revocación y no así hasta su admisión, lo que le permite al particular el conocer a partir de que momento va a correr el plazo para la configuración de la afirmativa, ya que si la autoridad no notifica la resolución al recurso de revocación dentro del plazo de cuatro meses contados a partir del momento en que se interpuso el recurso de revocación, el particular podrá considerar se configuró la afirmativa ficta, es decir, que el acto impugnado en el recurso queda sin efecto alguno.

Por lo que, en caso de que la autoridad alegue que no se configuró la afirmativa ficta, deberá demostrarlo con la constancia de notificación de la resolución al recurso de revocación realizada al particular, dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de la interposición del recurso de revocación, en caso de no hacerlo así se considerará se configuró la afirmativa ficta.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Porrúa S.A., 4ª edición, México, 2003.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa S.A., 10ª edición, México, 1991.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Porrúa S.A., 35ª edición, México, 2002.
4. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Administrativo, Cárdenas Editor Distribuidor, 2ª edición, México, 2002.
5. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino, Derecho Tributario, Cárdenas Editor Distribuidor, 1ª edición, México, 2002.
6. CIENFUEGOS SALGADO, David, El Derecho de Petición en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª edición, México, 2004.
7. DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa S.A., 27ª edición, México, 2006.
8. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa S.A., 31ª edición, México, 2003.
9. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Porrúa, S.A., 6ª edición, México, 2003.
10. DELGADILLO, Luis y LUCERO, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2001.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Limusa, 2ª edición, México, 2001.
12. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa S. A., 43ª edición, México, 2003.
13. FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas Los impuestos, Porrúa S.A., 34ª edición, México, 2004.
14. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Manual Básico de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos, 2ª edición, España, 2005.
15. GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, Derechos de los Contribuyentes, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México, 2000.
16. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Porrúa S.A., 46ª edición, México, 1994.
17. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, El silencio administrativo en el Derecho Español, Editorial Civitas, S.A., 1ª edición, España, 1990.
18. GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría del Proceso, Oxford University Press, 9ª edición, México, 2003.
19. GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III, Porrúa S.A., 7ª edición, México, 2004.
20. MARGAIN MANATOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad, Porrúa, S.A., 8ª edición, México, 1999.

21. MARGAIN MANATOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Porrúa S.A., 17ª edición, México, 2004.
22. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Porrúa S.A., 5ª edición, México, 1999.
23. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos, Oxford University Press, 4ª. Edición, México, 2002.
24. OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Porrúa S.A., México, 1997.
25. ORLANDO SANTOFIMIO, Jaime, Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Universidad Externado de Colombia, 2ª edición, Colombia, 1994.
26. ORTEGA MALDONADO, Juan, Primer Curso de Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa S.A., 1ª edición, México, 2004.
27. OVALLE FAVELA, José, Teoría general del proceso, Oxford University Press, 6ª edición, México, 2005.
28. PARADA, Ramón, Derecho Administrativo I Parte general, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., 12ª edición, España, 2000.
29. PAZ LÓPEZ, Alejandro y MESTA GUERRA, José Guadalupe, El recurso de revocación en materia fiscal federal, ISEF, 2ª edición, México, 2004.
30. PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, Derecho Fiscal, Editorial Banca y Comercio, 10ª edición, México, 2005.
31. RAMÍREZ SOLANO, Ernesto, Moneda Banca y Mercados Financieros, Pearson educación, 1ª edición, México, 2001.
32. REBOLLEDO HERRERA, Óscar, Introducción al Derecho Fiscal, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 1ª edición, México, 2002.
33. RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, Recurso de Revocación Fiscal, Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2005.
34. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa S.A., 2ª edición, México, 2000.
35. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano Tomo I, Cárdenas Editor Distribuidor, 13ª edición, México, 2003.
36. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa S.A., 23ª edición, México, 2002.

DICCIONARIOS

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, I-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa S.A. México, 2001.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa S.A., México, 2001.

HEMEROGRAFÍA

CALZADA MARTÍNEZ, Armando, "Recurso de Revocación del D.F." En: Nuevo Consultorio Fiscal, México, Julio 2003, Núm. 334, Año 17, Pp. 34-46.

GONZÁLEZ PÉREZ, María Guadalupe."Sinopsis del recurso administrativo de revocación, así como la Jurisprudencia aplicable. Justicia de ventanilla y

cancelación de requerimientos y multas.” En: Nuevo Consultorio Fiscal, México, Octubre 1996, Núm. 172, Año 10, Pp. 11.

HERNÁNDEZ CAMPUZANO, Fernando G.”La Afirmativa Ficta a la Luz de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de México.” En: Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México, Octubre-Diciembre, 1998, Pp. 11.

MEZA ARCEO, María Eugenia, “Afirmativa ficta”. En: Revista Justicia Fiscal y Administrativa, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Diciembre 2005, Núm. 2, Cuarta Época, pp. 266.

PACHECO MARTÍNEZ, Filiberto, “El recurso de revocación como medio de defensa a los contribuyentes”, En: Nuevo Consultorio Fiscal, México, Mayo, 2001, Núm. 282, Año 15, Pp. 15.

PONCE GÓMEZ, Francisco, “El acto administrativo y el artículo 16 Constitucional”. En: Revista Justicia Fiscal y Administrativa, México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Julio 2005, Número 1, Cuarta Época, pp. 105.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Financiero del Distrito Federal.

Código Civil del Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Derechos del Contribuyente.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

MULTIMEDIA

Legisla Distrito Federal.

IUS 2006.

PÁGINAS DE INTERNET

www.uclm.es/cief/Doctrina/relacion%20icotribut.pdf 01 marzo de 2007 10:55 am

catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/oropeza_t_a/capitulo2.pdf 1
Marzo de 2007 10:50 am

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art9.htm> 3 Marzo de 2007 11:00 am

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art12.htm> 3 Marzo de 2007 11:41 am

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/94/art/art4.htm> 3 Marzo de 2007 11:44 am

http://www.congreso.gob.pe/biblio/arti_17.htm 3 Marzo de 2007 12:01 pm

<http://www.sat.gob.mx/nuevo.html> 20 junio de 2007, 16:40 pm

<http://www.asambleadf.gob.mx/> 31 de agosto de 2007, 18:20 pm

http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/valor_udis/ 11/03/2008, 15:21

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Paneltesis.asp> 14-02-2008, 17:30 pm