

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**  
**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**RECURSOS CONTRA LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS**

**POR**

**LIC. ALFREDO GARZA REYNA**

**TESIS**

**Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO**

**MAYO DEL 2004**

RECURSOS CONTRA LOS ACTOS

ADMINISTRATIVOS

TM  
K1  
FDYC  
2004  
.G3



1020131281



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**RECURSOS CONTRA LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS**

**UANL**

**POR**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**

**LIC ALFREDO GARZA REYNA**

®

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**

**TESIS**

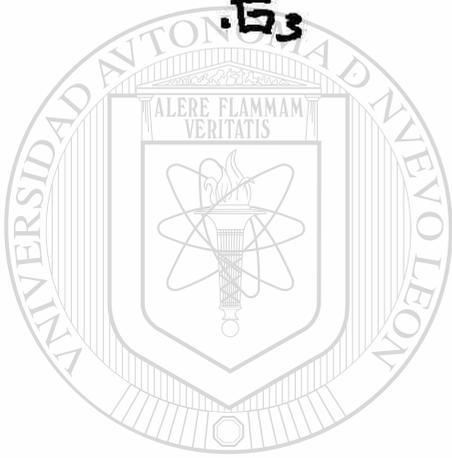
**Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO**

**MAYO DEL 2004**

979 940

TH  
K1  
FD4C  
2004

.E3



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO  
TESIS

## AGRADECIMIENTO

A las Autoridades de la Facultad de Derecho y Criminología de la división de estudios de posgrado por la oportunidad que me brindaron para la realización de los estudios de maestría.

Al MDL. Carlos Polo Rodríguez, toda mi admiración y respeto por su disposición y profesionalismo en la forma metodológica en que me condujo en la elaboración y revisión de mi tesis, gracia maestro Carlos Polo Rodríguez.

A los Profesionistas y Catedráticos de esta casa de estudios: Dr. Juan Antonio García Jiménez, Dr. Alejandro Medina Pérez, y MDP. Raúl Villarreal de la Garza, Presidente, Secretario y Vocal respectivamente de la comisión de Revisión de mi Tesis,

Al Dr. José Luis Prado Maillard, por su disposición para la asesoría y consejería durante la elaboración de esta tesis.

Al Lic. Gerardo Delgado Salazar, amigo de mi infancia, sin duda un ejemplo a seguir por su rectitud y profesionalismo, me faltan palabras para expresarte mi gratitud.

Al Ing. Rolando Cueva Barrera, por apoyarme y brindarme su amistad, eternamente agradecido estoy de usted.

A todos mis maestros de la Maestría.

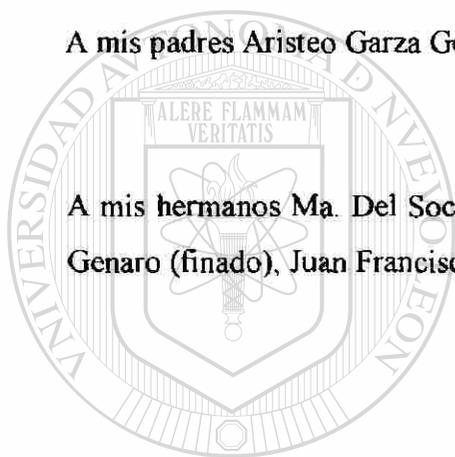
## DEDICATORIA

A la Mama de mi hijo Nancy Rosalinda Arriaga Martínez.

A mi Hijo: Fernando de Jesús Garza Arriaga.

A mis padres Aristeo Garza González (finado) y Ma. Antonia Reyna Álvarez.

A mis hermanos Ma. Del Socorro (finado), Fernando, Ma. Elena (finado), Gabriel Aristeo Genaro (finado), Juan Francisco, Jesús, Adrián, Benito, José Antonio y Gloria Margarita.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

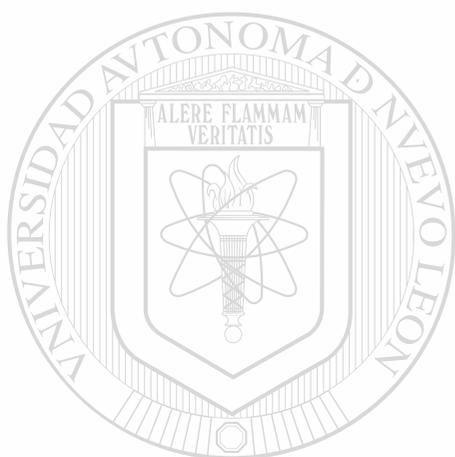
# RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

## INDICE

	PAG
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS EN MÉXICO	7
1.1 Etapa Previa a la Revolución	7
1.2 Etapa Posrevolucionaria	9
CAPITULO II ACTO ADMINISTRATIVO	11
2.1 Acto Administrativo	11
2.2 Elementos	12
2.3 Efectos	13
2.4 La Discrecionalidad	14
2.5 El Silencio Administrativo	15
2.6 Desvío de Poder	17
2.7 El Principio de Firmeza de la Resolución Administrativa	20
2.8 Actos y Reglamentos Impugnables	22
2.9 Extinción	25
CAPITULO III RECURSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL	28
3.1 Recurso en General	28
3.2 Recurso Administrativo	28
3.3 Elementos	30
3.4 Clasificación	33
3.5 Importancia del Recurso Administrativo	34
3.5.1 El Recurso Administrativo y la Jurisdicción Contenciosa	40
3.6 Fundamento del Recurso Administrativo	41
3.7 Su Naturaleza Técnica y Jurídica	42
3.8 Clasificación del Recurso Administrativo	46
3.8.1 En Atención a la Autoridad ante quien se interponga	46
3.8.2 En atención a quienes lo interponen	47
3.8.3 En atención al objeto que se persigue	47
3.8.4 En atención a la materia	49
3.8.5 En atención al ordenamiento que lo establece	49
3.8.6 En atención a su naturaleza	51
3.8.7 En atención a nuestra legislación federal	52
3.8.8 El acto Administrativo	53

3.8.9 Tratamiento Jurídico del requisito de la decisión previa	54
3.8.10 La decisión previa y el silencio Administrativo	55
3.9 Funciones del Órgano Revisor	55
<b>CAPITULO IV RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA</b>	<b>58</b>
4.1 Recurso de Revocación	58
4.2 Marco Legal	64
4.3 Competencia	67
4.4 Requisitos para su Admisión	71
4.5 Causales de Procedencia e Improcedencia	76
4.6 Causales de Ilegalidad	80
4.7 Efectos que su resolución produce	86
<b>CAPITULO V RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN OTRAS LEYES</b>	<b>91</b>
5.1 Recurso de Inconformidad (I.M.S.S.)	91
5.2 Recurso de Inconformidad (INFONAVIT)	94
5.3 Otros Recursos Administrativos	96
5.4 Impugnación de las Notificaciones	104
<b>CAPITULO VI LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>110</b>
<hr/>	
6.1 Aplicación	110
6.2 Facultades de comprobación de las autoridades administrativas	110
6.3 Sanciones Administrativas	112
6.4 Acto administrativo que debe reunir los requisitos	112
6.5 De la eficacia del acto administrativo	113
6.6 Promoción y Trámite ante la Administración Pública Federal	115
6.7 De los términos y plazos	116
6.8 De las notificaciones	117
6.9 De la impugnación de notificaciones	119
6.10 De la tramitación	121
6.11 Disposiciones Generales	123
<b>CAPITULO VII EFICACIA DE LOS RECURSOS</b>	<b>128</b>
7.1 Eficacia del acto administrativo	128
7.2 Eficacia de los recursos administrativos	128

CONCLUSIONES	132
PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	134
PROPUESTAS DE REFORMA AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION	138
BIBLIOGRAFÍA	149



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema jurídico mexicano convergen intereses tanto del gobernado como de las autoridades que tienen el encargo de la ejecución de las disposiciones legales, por lo tanto, es inevitable que surjan conflictos, desacuerdos o discrepancias; de ahí que todo el Estado que se jacte de ser democrático, inevitablemente debe contemplar en su legislación medios de defensa tendientes a restituir los derechos del gobernado cuando sean transgredidos. Aunado a lo anterior nuestro Estado mexicano, atendiendo a su conformación así como a la tradición democrática, no puede permanecer al margen de estos logros; es por ello que recoge en sus diferentes ordenamientos legales estos instrumentos de defensa, como es el caso de los recursos administrativos, de los procesos jurisdiccionales, del juicio de garantías, etc.

Habría que resaltar el problema que origina la presente investigación. Antes de la aparición de la Ley federal de procedimiento administrativo, en muchos de los casos no existía un recurso administrativo como medio de defensa para combatir los actos o resoluciones emitidas o determinadas por diversas Secretarías de Estado, sin embargo, con la aparición de la referida ley se reglamentó la procedencia del recurso de revisión que pueden hacer valer los administrados ante cualquier acto administrativo de las mencionadas Secretarías.

Asimismo, dentro del Código fiscal de la Federación encontramos el recurso de revocación, el cual pueden hacer valer los contribuyentes en contra de actos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de su órgano desconcentrado denominado Servicios de Administración Tributaria.

Del análisis de ambos recursos se llega a la conclusión de que sea muy semejante en su trámite, por lo tanto, se estima que hay una duplicidad en un medio de defensa que tiene por finalidad revocar y dejar sin efecto los actos administrativos, consecuentemente, y en vía de una simplificación, deberá existir un solo recurso, o bien, es necesaria la existencia

de ambos para dar seguridad jurídica a los administrados, o, en su defecto, es menester implementar nuevos recursos para salvaguardar la garantía de seguridad de los particulares.

Seguido de lo anterior encontramos la utilidad de la resolución del problema, con la existencia de un solo recurso en la Ley federal de procedimiento administrativo, que haría mucho más comprensible el proceso para los gobernados al interponer el medio de defensa, el cuál no debe de reunir formalidad alguna para su admisión y resolución.

Ahora habremos de determinar si los recursos administrativos vigentes son suficientes para impugnar cualquier acto administrativo proveniente de la Administración Pública Federal, y si su reglamentación no exige demasiadas formalidades y rigorismos para su interposición.

Una vez identificado el problema que origina la presente investigación, así como la utilidad en la resolución del mismo, abordaré la identificación de las hipótesis, que según las siguientes: a).- La existencia del acto administrativo que afecta el interés jurídico de los particulares como supuesto necesario de procedencia para la interposición del recurso; b).- Análisis del procedimiento en la interposición de los recursos administrativos, y c).- La eficacia de tales recursos.

Los actos administrativos emitidos por las autoridades afectan la esfera tanto jurídica como patrimonial de los particulares, por lo tanto, es necesario que el Estado proporcione los medios de defensa legales para permitir salvaguardar tal interés, de manera que los recursos previstos en las leyes serán fáciles de entender y no tan formalistas y rigoristas; así mismo, deben proporcionar elementos necesarios para que los particulares puedan ofrecer y desahogar las pruebas sin que medien requisitos formales para ello, facilitándoles así su interposición.

Es necesario señalar que en el presente trabajo de investigación se utilizó el método científico de la investigación jurídica, entendiéndose este procedimiento como la actividad intelectual mediante la cual el investigador descubre la existencia de nuevos campos de

conocimiento, identificando su problema, formulando hipótesis sobre el mismo y planteando soluciones.

La investigación se realizó mediante las técnicas siguientes:

- a) La Técnica de investigación documental, esto a través de fichas bibliograficas que se obtengan de textos aplicables al tema.
- b) Técnica empírica, esto es la consulta de textos y hechos que se relacionan con el tema, así como las paginas de navegación de Internet.

El presente trabajo tiene como finalidad abordar en su primera parte la referencia histórica del recurso administrativo en México, así mismo, se analizarán cuestiones técnicas, entre ellas el acto administrativo como requisito de preexistencia del recurso administrativo, pasando después al estudio de las características de los recursos administrativos existentes antes de la entrada en vigor de la Ley federal de procedimiento administrativo; también analizar dicha ley en cuanto a la regulación del recurso que establece, así como el correspondiente que prevé el Código fiscal federal, para determinar si con tales recursos es suficiente para impugnar cualquier tipo de acto emitido por autoridades de la Administración Pública Federal, particularmente de las Secretarías de Estado, para llegar, finalmente, al tema central de este trabajo como lo es el estudio de los recursos administrativos vigentes en las disposiciones administrativas y su eficacia.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El destacado autor Alfonso Nava Negrete define al procedimiento administrativo como el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. El procedimiento engloba todos los actos o procedimientos, pasos o formalidades que preceden a la formación definida del acto administrativo.

Cabe destacar que son cuestiones distintas el procedimiento administrativo y el proceso administrativo; para ello resulta pertinente mencionar que la función gubernamental puede tener tres características: la legislativa, la judicial y la administrativa, según el órgano o

individuo que lo realiza y siguiendo un procedimiento previsto en la ley para llevarlo a cabo.

Así, se tiene un proceso legislativo que es el efectuado por depositarios del Poder Legislativo y cuyo producto es la ley, procedimiento que se encuentra plasmado en el artículo 72 constitucional.

Por lo que se refiere al procedimiento judicial, éste se lleva a cabo ante los tribunales establecidos por la ley y es impulsado por los justiciables que desean obtener en sus controversias. La función administrativa, en cambio, se realiza a través de un procedimiento que debe seguirse ante la Administración como garantía de legalidad de sus acciones frente a los administrados.

Por lo anterior puede distinguirse la diferencia existente entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. Este último, según lo menciona el citado autor Nava Negrete, es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; y el proceso administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los Tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

Luego, entonces, se puede aseverar que el procedimiento tiene como propósito crear un acto administrativo, mientras que y en el proceso administrativo se pretende obtener una sentencia.

Existen dos procedimientos administrativos principales. Uno de ellos es el relativo a la elaboración o creación del acto administrativo, que conlleva aparejadas todas las situaciones de instancias de parte, actuación de la autoridad, ejecución, etc. El segundo es el relativo a la impugnación del acto administrativo ante la propia autoridad administrativa a través del recurso administrativo.

El procedimiento administrativo tiene como propósito esencial la creación del acto administrativo. Conviene definir este último, y según el mismo autor, así: es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.

Esto es un concepto material, pues si se ajusta la conceptualización del acto administrativo en cuanto a su creador o emisor, se tendría que en un concepto formal es el acto que proviene de un órgano administrativo.

Por lo que respecta al objeto del acto administrativo, éste consiste en producir efectos de derecho que pueden crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

El motivo de la exigencia de que se precisen las situaciones de hecho o de derecho que provoquen o impulsen a la emisión del acto. En lo que respecta a la forma, esto se refiere a la manera en que se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, que puede ser de manera expresa o tácita.

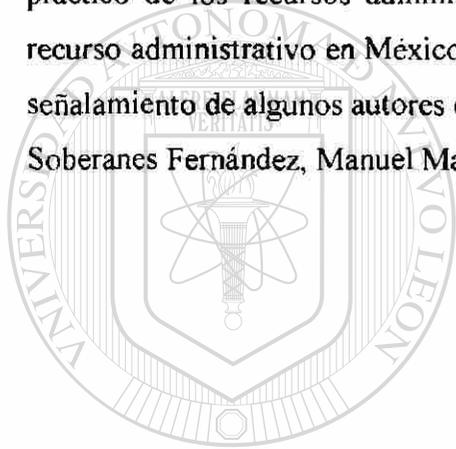
Como conclusión anticipada dentro de la presente investigación señalaré que: El recurso administrativo de revocación, al igual que el juicio de nulidad que establece el Código fiscal de la federación, son medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar, exclusivamente, la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativa; de acuerdo con lo anterior, si vamos a analizar cuáles son los actos y resoluciones motivo de un recurso administrativo de revocación, habremos de empezar por decir que estos actos o resoluciones deben ser precisamente resoluciones o actos definitivos.

Antes de la entrada de la Ley federal del procedimiento administrativo existían varios recursos, entre ellos el de revisión, previsto en Ley federal de protección al consumidor; de inconformidad, previsto en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; el de revocación, establecido en el Código fiscal de la Federación, los cuales creaban confusión en su interposición, toda vez que cada uno se regía por su ley respectiva, incluso en

algunos casos para impugnar determinados actos de la Administración Pública no se contemplaba un medio de defensa en su contra.

La eficacia de estos recursos no es muy buena porque se interponen ante la autoridad que emitió el acto administrativo, lo cual, en la práctica, en la mayoría de los casos son confirmados, pues la autoridad funge como juez y parte.

De la recopilación de datos dentro de la presente investigación habría que señalar las principales obras de consulta, entre ellas Historia del derecho mexicano, Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos, Teoría general del derecho administrativo, El recurso administrativo en México, no pasando desapercibido en la presente introducción el señalamiento de algunos autores de obras en consulta, como son Emilio Margáin, José Luis Soberanes Fernández, Manuel María Díez, Acosta Romero y Héctor Jorge Escola



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

### 1.1 Etapa previa a la revolución

Con la conquista de la Nueva España se inicia un nuevo periodo en la historia americana; la llegada de los españoles marcó el inicio de un nuevo sistema jurídico que, si bien es cierto no se produjo de manera radical, también lo es que esto no significó que desapareciera el derecho indígena; por el contrario, los conquistadores se vieron en la inevitable necesidad de aceptarlo, el cual, junto con el derecho castellano, vino a constituir el nuevo derecho colonial; así nos lo hace saber el maestro José Luis Soberanes en su obra Historia del Derecho Mexicano, en la cual se lee lo siguiente: *“Ya hemos manifestado como las Indias, desde los comienzos de la dominación europea, quedaron incorporadas a la Corona de Castilla; de ahí que, en principio, el derecho castellano fuera adecuado para regir en las posesiones españolas de América y Asia, o sea, las Indias. Ahora bien, siendo la realidad indiana tan diferente de la castellana del Renacimiento, se tuvo que dictar una serie de disposiciones propias para las colonias, lo que en su conjunto se ha venido llamando derecho indiano, de tal suerte que sin eliminarse el derecho castellano de las colonias, coexistieron ambos regímenes legales, de tal manera que el derecho castellano lo tenemos que ver como ley general y el derecho indiano como ley particular: esto es, que para resolver una cuestión jurídica se debería preferir a éste sobre aquel.”*<sup>1</sup>

Ahora bien, entre otros propósitos que tuvo el Gobierno de Español, fue precisamente la obtención de las inmensas riquezas que ofrecían las tierras americanas; de ahí la necesidad de establecer una serie de controles tendientes a la obtención del pago de cargas fiscales, es decir, de las contribuciones que reclamaba España por la explotación y obtención de riqueza; empero, estas medidas trajeron aparejadas una serie de abusos de quienes detentaban la facultad de recaudar las contribuciones; los afectados reclaman derechos ante

<sup>1</sup> Soberanes Fernández, José Luis “Historia del Derecho Mexicano” Quinta Edición México Ed. Porrúa. 1997, pp 57 y 58.

estos abusos, lo cual motivó la adopción de medidas que, propiamente dichas, eran recursos que se interponían ante el virrey, básicamente recurridos en contra de actos que no se sujetaban a los términos previstos por la disposición que los establecía.

Por su parte, el Virrey encomendaba la resolución de estos recursos a una comisión, la cual, en un término máximo de un año, debía dar solución. Cabe precisar que, si bien es verdad que el Virrey tenía la facultad, dada la autoridad de que estaba investido, de resolver sobre el asunto planteado, éste lo turnaba a otras instancias para su correspondiente resolución; así lo expone el Lic. Gonzalo Armienta al señalar lo siguiente:

*“Si bien el Virrey tenía facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso o un exceso de la autoridad, había casos en que el propio Virrey acordaba turnarlo a un magistrado para que este resolviera en definitiva el problema*

*La mayoría de la veces las autoridades superiores de la Colonia ponen en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, la denuncia de un abuso o un exceso, por información o queja. Si la información o la queja llegan al virrey, este puede tratar de hacer que desaparezca el agravio por la vía gubernamental expidiendo una orden a las autoridades o particulares que lo cometan.*

*cuando el Virrey no estima oportuno emitir una orden que pueda poner fin al abuso, hace intervenir a la justicia, mandando a algún magistrado que se informe y resuelva según derecho.”<sup>2</sup>*

Indudablemente que el recurso en contra de los actos administrativos continuó existiendo durante el proceso histórico de la Nueva España, del México independiente, de la Reforma y del Porfiriato; no obstante, debe señalarse que no constituyeron verdaderos medios de defensa en los que el gobernado tuviera garantías reconocidas y que en la práctica se tradujera en un instrumento efectivo a favor de sus derechos. En cambio fue a partir de la Revolución Mexicana, en que los recursos administrativos comienzan a tomar verdadera fuerza, hechos que veremos en posterior apartado.

<sup>2</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. “Tratado Teórico - Práctico de los Recursos Administrativos.” Sexta Edición. México Ed. Porrúa 1997, pp. 53 y 54

## 1.2 Etapa posrevolucionaria

Como ya he señalado, en el periodo anterior a la Revolución Mexicana, la historia nos da cuenta de la existencia de recursos que era posible interponer ante algunas instancias, como es el caso de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, del 28 de enero de 1885, misma que tenía como propósito impugnar resoluciones emanadas de las autoridades aduaneras, el cual era posible tramitarla ante la Secretaría de Hacienda o bien ante el Juzgado de Distrito, por citar sólo un ejemplo; empero, no es sino hasta después de la promulgación de nuestra Carta Magna, esto es, con posterioridad a 1917, en que se aprueba una serie de disposiciones de carácter fiscal, lo cual viene a constituir el antecedente inmediato que va a derivar en los actuales recursos administrativos; así, entre otros ordenamientos jurídicos encontramos los que a continuación se detallan:

*“La Ley para la Conciliación de las infracciones a las Leyes Fiscales y Apelación de Penas, expedida en 1929, la cual el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda.*

*El Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos Sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, del 21 de febrero de 1924, que instituye un recurso administrativo ante la Junta Revisora.*

*La Ley del impuesto Sobre de la Renta de 1925, preveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.”<sup>3</sup>*

El jurista Gonzalo Armienta, señala otro ordenamiento legal de la misma naturaleza, en el cual encontramos un antecedente más de los actuales recursos administrativos, es la ley de organización del servicio de justicia en materia fiscal para el departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el jurado de revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal.

<sup>3</sup> Idem . pp. 54 v 55

De esta manera vemos como, en nuestro país, la presencia de los recursos administrativos realmente no es reciente, ya que desde la época colonial se observa la reglamentación de recursos que el particular podría interponer en contra de los actos administrativos de la autoridad; sin embargo, éstos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo, contienen, por lo general, un capítulo correspondiente a: RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Ahora bien, la referencia de los ordenamientos anteriores no significó precisamente que este tipo de medios de defensa fuera instaurado en forma amplia y reconocida; más bien, la tendencia era la existencia de recursos en forma aislada y escasa, con poca difusión y mayor desconocimiento incluso para los gobernados; aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había adoptado la tendencia a evitar que los recursos administrativos fueran integrados a las leyes administrativas, por lo que dejaba de una manera un tanto ambigua la defensa de los derechos del contribuyente, cuya alternativa era regularmente el juicio de garantías. Este criterio por fortuna fue modificado, y es a partir de 1929 cuando se instituye la obligación por parte del particular, de interponer el recurso administrativo antes de recurrir al juicio de amparo, un hecho que viene a dar un nuevo matiz al recurso administrativo, ya que con esta medida implícitamente se reconoce su importancia como medio de defensa.

## CAPÍTULO II

### ACTO ADMINISTRATIVO

Por cuestión de método, y a fin de dilucidar las dudas que pudieran surgir respecto a la utilización de conceptos vertebrales para el presente trabajo, es menester conocer el significado de cada uno de ellos.

#### 2.1 Acto administrativo

*"De acuerdo con la Real Academia Española, el concepto "acto" proviene del latín actus. acción, hecho, realización solemne de algo"*<sup>4</sup>

Una vez que hemos hecho referencia al significado etimológico de acto resulta importante conocer las diferentes conceptualizaciones que algunos juristas han señalado al respecto, Así tenemos que el maestro Rafael de Piña, en relación con el acto administrativo nos dice que *"es la declaración de la voluntad de un órgano de la administración pública de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones de naturaleza administrativa"*<sup>5</sup>

El doctor Miguel Acosta Romero nos da cuenta del acto administrativo, definiéndolo como *"una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una declaración 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."*<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Castillo Lexikon "Diccionario" México Ed Fernández 1982 Pág 11.

<sup>5</sup> De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho." Decima séptima Edición México Ed. Porrúa. 1991 Pag. 51

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" Quinta Edición. México Ed. Porrúa. 1984. Pag 813.

Ahora bien, don Manuel Maria Diez señala que el acto administrativo *“es una declaración unilateral de un organo del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos juridicos a terceros.”*<sup>7</sup>

Del análisis realizado en función de las definiciones anteriores podemos desprender, sin lugar a duda, que el acto emana necesariamente de la esfera del Poder Ejecutivo, es decir, cualquier otro que provenga ya sea del Poder Legislativo o del Poder Judicial, no constituirá acto administrativo en tanto no derive de la administración pública, toda vez que es precisamente la procedencia u origen lo que le otorga a ese acto su naturaleza administrativa.

## 2.2 Elementos

Por cuanto a los elementos que caracterizan al acto administrativo, habré de señalar que existe una variabilidad propuesta por los estudiosos del Derecho Fiscal y Administrativo; no obstante las diferencias, entre los elementos que proponen es posible encontrar constantes que resultan comunes a la gran mayoría; así encontramos entre otros, la propuesta por Acosta Romero, quien estima que en el acto administrativo es posible identificar lo siguiente:

“1. Sujeto;

2. La manifestación externa de voluntad;

3. Objeto; y

4. La forma.”<sup>8</sup>

Respecto al sujeto activo, debemos destacar que invariablemente será de un órgano administrativo de quien emane el acto, teniendo como condición que deberá ser competente para su emisión; por su parte, el sujeto pasivo será aquel hacia quien se dirige dicho acto, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo mismo, en

<sup>7</sup> Diez, Manuel Maria. “Derecho Administrativo II” Primera Edición. Buenos Aires, Argentina. Ed. Topografica 1956. Pág. 204

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel. “Teoría general del derecho administrativo.” Decima Cuarta Edición. México. Ed. Porrúa. 1999. Pág. 822

lo personal. Haciendo la presión de que no necesariamente corresponderá de manera única y exclusiva al particular, pues los actos administrativos también podrán afectar a otros organismos públicos.

Por cuanto a la manifestación de la voluntad, esto no significa otra cosa más que la exteriorización del acto, es decir, al ánimo que el órgano emisor tiene de transmitir los efectos de ese actuar.

El objeto está representado por el propósito o finalidad que la autoridad emisora tiene al realizar el acto; se dice que para que éste se dé, deben reunirse los siguientes requisitos:

“a. Debe ser posible fiscal y jurídicamente;

b. Debe ser lícito;

c. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.”<sup>9</sup>

Respecto a la forma, constituye la manifestación material en la que se plasma el acto administrativo. Esta viene a ser el medio por el cual se da a conocer al destinatario del acto, pudiendo ser el acuerdo, decreto, oficio circular, memorándum, circular, que se expresan a través de la escritura, etc. Debe destacarse que la forma, en su sentido amplio, incluye además del formato o escrito, los requisitos, circunstancias y modalidades.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 2.3 Efectos

El acto administrativo está destinado a producir efectos. Sobre este particular la doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquél que está completamente formado, que todos sus elementos son regulados y sus modalidades o requisitos se han cumplido, y por consiguiente tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, entendiéndose por acto eficaz aquel que se realiza jurídicamente y

<sup>9</sup> Idem Pag 830

materialmente. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

Para que el acto se perfeccione es necesaria la reunión, tanto de la validez como de la eficacia; esto, desde luego, no significa que en caso de que adolezca de algún requisito de validez no se pueda dar; en la práctica se presenta este tipo de acto, pero su duración estará sujeta en tanto no se demuestre su ilegalidad y es lo que se le denomina acto ineficaz, *a contrario sensu*; hablamos de que un acto es perfecto cuando estamos en presencia de la reunión, tanto de los requisitos de validez como de los de eficacia.

Respecto a la eficacia podemos afirmar que ésta no se dará en tanto no se realice una serie de actos subsecuentes, entre los que debe destacarse la notificación, cobro del impuesto en su caso, etc.

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; respecto a los primeros serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de las obligaciones y derechos, producir obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar derechos, mientras que los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo, como el cobro de un impuestos; este efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, mientras el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad y haga efectivo el crédito fiscal.

#### **2.4 La Discrecionalidad**

Para poder entender esta facultad de que esta investida la Administración Pública, es necesario establecer la distinción entre las de carácter regular y las discrecionales.

Por cuanto a las facultades regladas debemos entender aquellas que la ley reconoce a favor de un determinado órgano administrativo, con la característica de que el ordenamiento señala no únicamente la competencia para obrar, sino también la obligación que ésta tiene de hacerlo y cómo lo deberá realizar, al grado de que no deja espacio o margen para la

apreciación subjetiva por parte del funcionario, sobre las circunstancias y particularidades del acto, de tal suerte, que el órgano administrativo tendrá que ajustarse en su actuación al texto de la ley.

Ahora bien, respecto a la facultad discrecional, éste es un poder que le pertenece de manera exclusiva a la autoridad competente para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y como mayor o menor margen de libertad.

Verbigracia, el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación dispone:

**ARTICULO 74.-** La secretaria de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y, en su caso, los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción.

Así, lo transcrito constituye un claro ejemplo de facultad discrecional, pues como se advierte, la autoridad administrativa posee el poder para otorgar o no la condonación de multas.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Atendiendo a lo señalado, debe precisarse que la discrecionalidad de ninguna manera significa que le esté otorgada a la autoridad administrativa la facultad para emitir actos ilegales, pues al igual que los actos reclamados, aun en los discrecionales la emisora tendrá invariablemente la obligación de fundarlos y motivarlos.

### 2.5 El silencio administrativo

Como ha quedado precisado, en el apartado correspondiente al marco conceptual, el acto administrativo se entiende como una exteriorización volitiva de la Administración Pública

que tiene como propósito exteriorizar y, en consecuencia, dar a conocer al gobernado una decisión, debiendo cumplir una serie de formalidades, entre las cuales cabe destacar que deberá constar por escrito. Sin embargo, en algunas ocasiones la falta del acto administrativo, esto es, el silencio por parte del órgano administrativo, tiene efectos de decisión por parte de la Administración Pública.

En nuestro ordenamiento fiscal federal, es decir, en el Código Fiscal de la Federación vigente, se establece en los artículos 37 y 131 la resolución negativa ficta, figura por la cual debe entenderse que el silencio corresponde a una resolución que niega la petición del contribuyente o, en el caso del recurso administrativo de revocación, constituye una resolución a través de la cual se confirma el acto impugnado.

En cuanto al silencio administrativo, es necesario que la autoridad administrativa no actúe o no dé contestación a alguna promoción o petición del particular dentro del plazo previsto para ello. Hasta 1995, el Código Fiscal de la Federación preveía un término de cuatro meses; sin embargo, con las reformas a dicho ordenamiento, se redujo el plazo a tres meses para que el silencio surta sus efectos y se tenga por configurada la resolución negativa ficta.

Manuel María Díez cita a González Armienta. Menciona que para que el silencio administrativo surta o produzca efectos jurídicos es necesario que se presente una doble circunstancia:

*"a) que la administración deba, de acuerdo con la ley, hacer o decidir algo en un plazo determinado:*

*b) que el término transcurra sin que la administración actúe."*<sup>10</sup>

Indiscutiblemente que la figura de la negativa ficta constituye la regla general, dadas las bondades que ésta ofrece a la Administración Pública, sin embargo, *a contrario sensu*

<sup>10</sup> Armienta, Gonzalo Op Pág. 25

tenemos la positiva ficta, figura relativamente nueva y de poca relevancia en nuestra legislación.

La positiva ficta, contrariamente a la negativa, se presenta cuando transcurrido el plazo de la autoridad administrativa, ésta no contesta a una petición o promoción del gobernado, traduciéndose en una resolución favorable al particular. He señalado que en nuestra legislación su importancia es poco representativa, dado el peligro que ésta encierra para la Administración Pública; se han logrado avances al respecto, así tenemos, entre otros ordenamientos, que la Nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo prevé en su título 55 lo siguiente:

*“ARTICULO 55.- A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo.*

*Si transcurrido el plazo a que se refiere el Párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado.”<sup>11</sup>*

La positiva ficta viene a constituir un avance en cuanto a los derechos que el gobernado tiene frente a la autoridad administrativa, y un principio que tiende, y una mejor y más expedita respuesta a las peticiones que se formulen a las autoridades administrativas.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.6 Desvío de poder

Dentro de los vicios del acto administrativo nos encontramos con el relativo al fin del acto, denominado desviación de poder

Al incursionar en este tema, citando a Manuel María Díez, “dice a Gonzalo Armienta, el incumplimiento del fin señalado por el legislador, aunque el acto haya sido dictado cumpliendo todos los demás requisitos legales, de origen al vacío por desviación de poder.

<sup>11</sup> “Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Análisis y Comentarios.” Segunda Edición. México. Ed. Themis 1996. Pág. 35.

Mientras que Margarita Lomeli señala a Gonzalo Armienta que la falta de motivación es otro elemento para considerar que un acto administrativo se ha dictado con desvío de poder.

En principio, debemos precisar que esta figura se presenta, no en función de la ilegalidad del acto, sino respecto al fin mismo de la ley, es decir, estaremos ante desvío de poder cuando falte una correspondencia entre el actuar de la autoridad y el propósito o finalidad para el cual decidió emitir ese acto.

Con regularidad esta figura se manifiesta en el ámbito fiscal y, siendo más concretos, se presenta en la determinación de multas. Estaremos ante este vicio jurídico cuando falta una correspondencia efectiva entre el acto administrativo y el propósito para el cual le fue otorgada a la autoridad ese poder potestativo de actuación; sin embargo, debemos aclarar que cuando el particular invoque en el medio de defensa el desvío de poder en que haya incurrido la autoridad, deberá probar que efectivamente existe. Lo anterior se encuentra debidamente robustecido por la tesis de jurisprudencia que traigo a referencia, y que literalmente expresa lo siguiente:

**DESVIO DE PODER.- DEBE SER PROBADO POR EL PARTICULAR.-** De acuerdo con una interpretación correcta del artículo 228, inciso D), el Código Fiscal de la Federación de 1967, el desvío de poder sólo puede producirse cuando el monto de la multa impuesta no guarda proporción con las condiciones económicas del infractor, pero en todos estos casos corresponde al actor acreditar de manera fehaciente que se encuentra comprendido en esta última situación. Si en la especie el actor solamente impugna las multas que le fueron impuestas por excesivas, pero no aporta prueba alguna que demuestre la desproporcionalidad entre su capital en giro y el monto de las multas aludidas, así como tampoco que estas hayan sido aplicadas por la autoridad fuera de los términos y en cantidad superior a lo establecido por la Ley, no se puede concluir que la autoridad incurrió en desvío de poder. Revisión No. 287/84. Sesión de 28 de mayo de 1985.

Lo anterior tiene sentido si nos remitimos al principio probatorio, en el sentido de que quien afirma está obligado a probar la razón de su dicho, en concordancia con lo dispuesto con el

artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Ordenamiento Fiscal Federal.

Es objetivo el ejemplo que nos brinda el numeral 76 del Código Fiscal de la Federación, respecto al rango entre un mínimo y un máximo de multas, mismo en el que se aprecia el siguiente texto:

ARTÍCULO 76.- Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, se aplicarán las siguientes multas:

I.- ....

II.- Del 70 al 100% de la contribuciones omitidas, actualizadas, en los demás casos....”

En la práctica es común que la autoridad fiscalizadora determine sanciones al 100% basándose en el dispositivo anterior, sin considerar las circunstancias de hechos, las condiciones económicas, si hay reincidencia o no del infractor y, en general, todos aquellos elementos que permitan particularizar la sanción; en tal virtud, al omitir la observancia de estos requisitos, la autoridad emisora se sitúa ante un claro desvío de poder. Así, al hacer alusión a esta figura estaremos refiriéndonos a la transgresión del espíritu de la ley, y no a un vicio relativo a la forma.

Respecto al desvío de poder el maestro Margáin nos señala que se presenta cuando se dicta en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El contribuyente admite haber cometido la infracción pero que atendiendo a las circunstancias que dieron origen a la misma, el monto de la multa es excesivo. No niega la

comisión de la infracción, simplemente que la autoridad abusó del uso de sus facultades discrecionales.

*"Un contribuyente que después de 10 años de no haber cometido infracción alguna incurre sin mala fe en una y es sancionado con la multa máxima que establece la ley, es un caso claro de desvío de poder.*

*Frente a casos ilegales la autoridad sanciona en forma distinta. Sanciona con la misma multa al infractor con elevados recursos que al infractor de bajos recursos."*<sup>12</sup>

## 2.7 El principio de firmeza de la resolución administrativa

Un problema que el legislador ha tratado de solucionar, aun cuando sólo para la materia tributaria, y ha ocasionado que la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenga sobre el mismo diferentes criterios, ha sido el de la interposición, por parte de los particulares, de recursos administrativos no previstos en ordenamiento alguno. El Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de marzo de 1967, expresaba, inicialmente en su artículo 19 último párrafo, lo siguiente: cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún recurso administrativo será improcedente cualquier instancia de reconciliación en la vía administrativa y no producirá efecto jurídico alguno la interposición y tramitación de esa instancia.

No obstante la claridad de este precepto, muchos contribuyentes, por ignorancia, y otros por creer que una aclaración bien hecha podría originar que la administración modificase su resolución, interponían contra ella su inconformidad ante la misma autoridad que la emitió, lo cual ocasionaba que se les aplicase el precepto citado, perdiendo, por lo tanto, toda oportunidad de defensa; pero, muchas veces, la autoridad administrativa daba entrada a la inconformidad y, después de analizar los argumentos y pruebas que se acompañaban u

<sup>12</sup> Margain Manautou, Emilio "El Recurso Administrativo en México," Tercera Edición. México. Ed Porrúa 1995. pp 28 v 29

ofrecían, confirmaba su primera resolución. Contra esta segunda resolución los interesados presentaban demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación

¿Era aplicable lo dispuesto por el artículo 19 del Código Fiscal en esos casos? ¿Era por lo tanto extemporánea la demanda que se presentaba ante el Tribunal Fiscal? Sobre estos puntos, la sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció Jurisprudencia de que cuando la autoridad de entrada a un recurso no previsto en la ley, procediendo al estudio de los argumentos que se enderezan contra la resolución que se impugna, es procedente al juicio que se entabla contra la resolución que se emita; confirmando lo anterior, tenemos:

“RECONSIDERACIÓN.- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y sustanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidades de revocarlo o reformarlo”.-

*Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Tercera Parte II, Segunda Sala, p. 833.*

Con tal motivo se procedió a la reforma que se comenta, quedando, a partir del 1° de enero de 1962, en los términos siguientes: “Cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún recurso administrativo, será improcedente cualquier instancia de reconsideración en la vía administrativa y no producirá efecto jurídico alguno, la interposición, tramitación y resolución de esa instancia”.

La reforma tuvo como finalidad invalidar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objeto, según nuestros administrativistas, de que exista certidumbre en las resoluciones que dicta la administración fiscal.

El legislador, no satisfecho con lo anterior, al expedir el Código Fiscal de la Federación de 1966, estableció, en el artículo 158, lo siguiente: *“Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo procederán los recursos administrativos que establezcan este Código o los demás ordenamientos fiscales. Las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente, serán nulos. Dicha nulidad será declarada, aun de oficio, por la autoridad superior a la que hubiere dictado la resolución ésta no modifica, a favor del particular la primera resolución; si hubiera modificado favorablemente al particular, la nulidad de la nueva resolución sólo podrá ser declarada por el Tribunal Fiscal.”*<sup>13</sup>

En los términos del artículo transitorio teníamos que cuando un funcionario revocaba su propia resolución o la del inferior, que no admitía recurso administrativo, la autoridad hacendaría podía solicitar la nulidad de esa segunda resolución dentro de los cinco años siguientes, ante el Tribunal Fiscal, con sólo demostrar no que la primera resolución estuvo bien dictada y la segunda no, sino que por el solo hecho de haberse dado entrada a la instancia sin existir recursos administrativo alguno, por ese solo hecho, en los términos del precepto que se comenta, la resolución emitida era nula.

*“La reforma se prestaba más a la arbitrariedad del funcionario que a una justa impartición de justicia administrativa, todo en aras del principio de certeza o de firmeza de la resolución administrativa”*<sup>14</sup>

## 2.8 Actos y reglamentos impugnables

Los tres círculos clásicos de inmunidad jurisdiccional de la administración han sido los poderes discrecionales, los poderes políticos o de gobierno y los poderes normativos. Y ha sido el proceso administrativo el instrumento más eficaz de la lucha contra aquellas inmunidades, que ha ido progresivamente ampliado su objeto hasta llegar a suprimir prácticamente todo círculo de inmunidad, aun cuando todavía queden reductos en algunos ordenamientos jurídicos y, por supuesto, en ordenamientos de los países hispanoamericanos.

<sup>13</sup> Idem Pág 30

<sup>14</sup> Ibidem Pág. 31.

a) requisitos procesales

La delimitación de la jurisdicción contenciosa administrativa o del orden jurisdiccional administrativo podrá hacerse en función de la administración pública autora del acto o de la naturaleza del acto. Salvo en un sistema que adoptara el principio de unidad de jurisdicción para juzgar a la administración pública, la delimitación suele hacerse en función de la naturaleza del acto: sólo son admisibles en un proceso administrativo las pretensiones deducidas en relación con actos sujetos al derecho administrativo. Y no hasta que la pretensión se deduzca en relación a un acto administrativo para que sea admisible su delimitación se ha hecho al estudiar la jurisdicción-. Es necesario, además, que el acto reúna una serie de requisitos. Si no se dieran estos requisitos la pretensión sería inadmisibile.

En nuestros ordenamientos jurídicos se ha venido exigiendo como requisitos del acto para que sea impugnabile en el proceso administrativo, que sea definitivo y que agote la vía administrativa. Todavía se mantiene en uno de los códigos más recientes, el de la Provincia Argentina de Neuquén (Art 6) ¡Dormí!, en la exposición de motivos del mismo incluye, entre los requisitos procesales, cuando es accionante el administrado, la “resolución expresa o tácita que agote la vía administrativa para ser decisión definitiva y que cause estado en los términos de la Ley de procedimiento administrativo”.

Con buen criterio, la legislación procesal administrativa mexicana se aparta del criterio general de exigir que se agoten los recursos administrativos contra el acto; por el contrario, en alguna se establece expresamente que, en los supuestos de que se prevea la posibilidad de deducir contra el acto un recurso administrativo, se entenderá que es potestativo y no requisito previo del proceso administrativo. Así, por ejemplo, el artículo 28, LTCDF. Pero si se interpuso el recurso administrativo potestativo, será admisible el proceso administrativo en tanto aquél esté en trámite.

## Acto definitivo

### a) La clasificación de los actos en función del procedimiento

De los distintos criterios de clasificación de los actos administrativos adquiere especial relevancia, a efectos procesales, el que descansa en el procedimiento. La función administrativa se realiza a través del cauce formal de un procedimiento, de una serie o sucesión de actos que culminan en aquél que implica manifestación plena de la función que se realiza. *"En éste el acto administrativo por antonomasia- el acto definitivo o resolución y, por tanto, el único que, en principio, es susceptible de impugnación procesal. Pero como pueden existir actos no definitivos susceptibles de impugnación procesal, es necesario hacer referencia a estos otros tipo de actos, que son de trámite, y los de ejecución."*<sup>15</sup>

Los actos definitivos son los que deciden el procedimiento administrativo, los que constituyen la manifestación final de la función administrativa. Así como en otros tipos de actos se dan los que no constituyen declaraciones de voluntad, sino de juicio o conocimiento. Entre los actos de trámite, los informes, las resoluciones, constituyen, por lo general, declaración de voluntad. Por eso no se consideran impugnables aquellos actos, como las consultas, en que la administración se limita a dar a conocer al administrado el criterio que, sobre una cuestión, tenga en un momento dado, salvo que supongan una interpretación del ordenamiento y aplicación a un caso concreto. Pero si los actos separables de los contratos administrativos, como suele admitirse con generalidad, aunque no se anula expresamente a los mismos, como se adule en la mayoría de los códigos procesales administrativos de las provincias argentinas.

No parece correcto definir el acto definitivo como el que resuelve la cuestión de fondo pues puede ser definitivo, poner fin al procedimiento, haberse realizado todos los trámites del mismo hasta la resolución y, en ésta, no pronunciarse sobre la cuestión de fondo por estimarse que no se da algún requisito procedimental, como no haberse acreditado la representación, falta de presentación de cualquier otro documento esencial y previo.

<sup>15</sup> González Pérez. "Procedimiento Administrativo Municipal." Primera Edición. Madrid. Ed. Porrúa 1978. Pág. 190

Los actos de trámite son los que integran el procedimiento anterior a la resolución. Son simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa. Constituyen una garantía de acierto de la decisión final. Preparan la resolución administrativa.

No son susceptibles de impugnación autónoma. Los defectos de que pudieran adolecer los actos de trámite podrá hacerse valer en la impugnación del acto definitivo: éste será inválido por haberse adoptado con infracción del procedimiento previo que constituye requisito formal del mismo

Ahora bien, si el acto, aun siendo de trámite, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo, no se aplica la regla general, ya que ello supondría para el administrado la más absoluta indefinición, al impedirle el acceso a la jurisdicción para deducir sus pretensiones. Así, suele reconocerse en las distintas legislaciones procesales administrativas, con fórmulas y terminologías más o menos concretas.

Los actos ejecutivos que se limitan a procurar la ejecución de otro no son impugnables con independencia del acto definitivo de que sean ejecución: la estimación de la pretensión deducida frente a éste y su consiguiente anulación de aquéllos, sin necesidad de la impugnación independiente de uno de ellos.

## 2.9 Extinción

Existen varias clasificaciones y maneras de explicar la extinción del acto administrativo, de las cuales no entraré en detalles por no ser objeto del presente trabajo este aspecto; baste decir que algunos tratadistas coinciden en señalar como medios de extinción del acto administrativo, tanto a la revocación como también a la caducidad, como es el caso de Cassage y Marienhoff, sin embargo, el maestro Acosta Romero manifiesta al respecto que el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, clasificándolos en normales y anormales.

Respecto a los medios normales, nos dice que “la realización fáctico jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización del objeto.”<sup>16</sup>

En cuanto a los medios normales distingue los siguientes:

- a). Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios;
- b). Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c). Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática o cuando se trata de actos declarativos;
- d). Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, licencias, permisos temporales y concesiones, etc.

En cuanto a los medios anormales el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Distingue los siguientes:

- a). *Revocación administrativa;*
- b). *Rescisión;*
- c). *Prescripción;*
- d). *Caducidad;*
- e). *Término y condición;*
- f). *Renuncia de derechos;*
- g). *Irregularidades e ineficacias del acto administrativo; y*

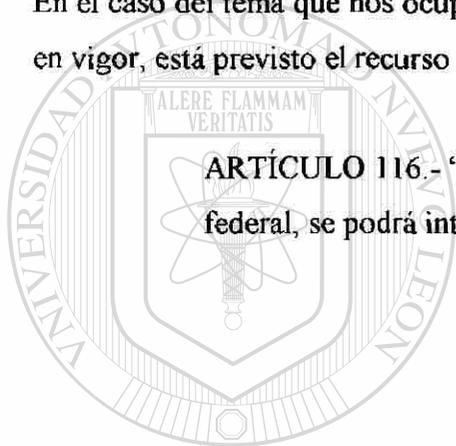
<sup>16</sup> Acosta Romero. Miguel Op. Cit. Pág. 322.

*h) Extinción por decisiones dictadas en recurso administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.”<sup>17</sup>*

Habré de referirme particularmente a la figura de la revocación administrativa, por constituir el objeto del presente trabajo, entendiendo por ésta la extinción del acto a través de una resolución emitida por parte de la autoridad administrativa generadora, cuyos efectos serán el de retrotraerse al momento previo al acto, de suerte tal que todas las consecuencias jurídicas provenientes del mismo quedan sin efecto.

En el caso del tema que nos ocupa, debo señalar que en el Código Fiscal de la Federación en vigor, está previsto el recurso de revocación en el artículo 116, el cual dispone:

**ARTÍCULO 116.-** “Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.”



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

---

<sup>17</sup> Ídem. Pág. 322

## CAPÍTULO III

### RECURSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

#### 3.1 Recurso en general

Del recurso, la Real Academia de la Lengua Española nos lo define como la “acción de recurrir”<sup>18</sup>

Como podemos constatar, la definición anterior no nos permite tener una idea clara de lo que el recurso significa en el ámbito legal; es por ello que se hace necesario ahondar en este aspecto.

#### 3.2 Recursos administrativos

El respetado investigador, Emilio Margain, conceptualiza al recurso administrativo en el siguiente sentido; “... es todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados, en perjuicio de los propios particulares, por violaciones al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”<sup>19</sup>

Siguiendo con este concepto, Rafael de Piña nos dice del recurso administrativo, que: “... son medios de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al afecto por disposición legal.”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> “Diccionario” op.cit. p. 291

<sup>19</sup> Rodríguez Lobato, Raul “Derecho Fiscal.” Segunda Edición. Mexico Ed. Harla, 1986. Pag. 249

<sup>20</sup> De Pina Vara, Rafael. op. cit. Pag. 433

El maestro Luis Humberto Delegadillo, al respecto, lo define 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.”*<sup>21</sup>

Ahora bien, de las definiciones anteriores podemos concluir que el recurso administrativo viene a ser una facultad que el legislador quiso reconocer a favor del gobernador a fin de protegerlo de aquellos actos que, emanados del Poder Ejecutivo, atenten contra el interés jurídico de aquellos, ya sea porque la autoridad que emite el acto no observe debidamente las disposiciones legales correspondientes; bien porque esos actos contravengan derechos reconocidos o porque en ese acto la autoridad incurra en desvío de poder.

El recurso administrativo tiene, pues, la función protectora del demandante, ya que al estar obligada la autoridad a la observancia del principio de legalidad, situación que lleva implícita la idea de que deberá sujetar sus actos a los disposiciones jurídicas- tendrá la obligación de fundar y motivar estos, y que, por tanto, cuando se omitan tales señalamientos, el gobernado, mediante el uso o activación del recurso administrativo, estará en posibilidad de lograr que dicho acto sea revocado o modificado.

Los comentarios y razonamientos anteriores no implican, sin embargo, que el recurso administrativo sea la panacea para la resolución de aquellos actos administrativos contrarios a derecho, lo cual significa que si bien es cierto que muchos tratadistas ven en esta figura jurídica solamente ventajas para el particular, también existen otros que, con ojo crítico, exponen las desventajas en el uso de este instrumento de defensa, como son las que nos plantea el maestro Margáin Manatou, y que a continuación se transcriben:

*“a) Muchos funcionarios de la administración piensan, al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.*

*Como consecuencia, considero que el particular pierde tiempo y dinero al agotar recursos administrativos, pues desconfía de la justicia administrativa, ya que ella lo ésta obligando a*

<sup>21</sup> Delgadillo, Luis Humberto. “Principios de Derecho Tributario.” Tercera Edición México. Ed. Limusa. 1991. Pág. 187

*inconformarse, por lo cual se califica el recurso administrativo como un mal necesario, pues necesita agotarse para tener el derecho de acudir a los tribunales.*

*b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.*

*c) El particular considera que al percatarse administración de que a ella no le asiste la razón, procurará retardar, lo más posible, la solución del caso.”<sup>22</sup>*

### 3.3 Elementos

Es incuestionable que todos los actos del Poder Ejecutivo invariablemente deberán estar soportados por una debida fundamentación y motivación, lo cual representa que la actuación de la Administración Pública ante el gobernado, tiene que estar revestida de legalidad; sin embargo, debemos reconocer que este principio que prevé el artículo 16 constitucional no siempre es observado, ya sea por una inadecuada actuación del funcionario que a nombre de la dependencia emite el acto, bien por intereses oscuros, ya por una errónea interpretación de las disposiciones legales, etc., pero que cualquiera que sea la causa, viene a transgredir los derechos del afectado; es por esta razón que surge la necesidad de crear medios de defensa que tiendan a proteger las garantías del gobernado, teniendo entre éstos a los recursos administrativos.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El recurso administrativo admite diversas clasificaciones en cuanto a los elementos que lo caracterizan, ya que difieren los tratadistas en su concepción; sin embargo, también debo decir que a pesar de las diferentes propuestas que hacen, encontramos coincidencias que vale la pena comentar.

El maestro Emilio Margáin considera que los elementos del recurso administrativo se dividen en esenciales y secundarios, definiendo a los primeros como *“aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer el recurso administrativo, en cambio los*

<sup>22</sup> Margáin Manaitou, Emilio. “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.” Décima Segunda Edición Mexico. 1996  
Pag. 162

*secundarios son aquellos cuya esencia no vicia o constituye una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuyo omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso*”<sup>23</sup>

El jurista Héctor Fix Zamudio señala en la obra de Margáin Manautou, que para que pueda considerarse obligatorio el agotamiento de los recursos administrativos, entre otros requisitos es necesario que se “establezca la suspensión del propio acto con motivo de la interposición del recurso”; no debiendo exigir la ley administrativa “*mayores requisitos que los que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva del propio acto administrativo.*”<sup>24</sup>

Entre los elementos esenciales de validez considera los siguientes:

- a). Que el recurso esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente;
- b). La existencia de una resolución administrativa.

Por su parte, Gonzalo Armienta estima que los elementos esenciales están representados, a su juicio, por los siguientes:

“a) *Un acto administrativo definitivo; b). Capacidad jurídica para interponerlo; c). Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente*”<sup>25</sup>

Así, cualquiera que sea la propuesta de clasificación que encontremos, es innegable que la existencia de un acto administrativo es requisito primario para la existencia del recurso, toda vez que este último, invariablemente tendrá como propósito combatir al primero. Aunado a lo anterior, el recurso deberá estar previsto en Ley para que sea procedente.

Por su parte el maestro Delgadillo Gutiérrez señala que los elementos del recurso están dados básicamente por un acto administrativo previo; un interés jurídico lesionado y una

<sup>23</sup> Margáin Manautou, Emilio op. cit. Pág. 49

<sup>24</sup> Idem Pág. 49.

<sup>25</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, op. cit. Pág. 90.

instancia de parte, entre otros, apreciación que viene a corroborar la existencia de elementos comunes a las diversas clasificaciones.

Por cuanto a los elementos secundarios, como ha quedado de manifiesto, éstos no impiden la existencia del acto, sólo que es necesaria su materialización para que se dé su perfeccionamiento; entre estos elementos encontramos los siguientes:

- a) Término dentro del cual ha de hacerse valer;*
- b) Autoridad ante quien se hace valer;*
- c) Periodo 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.”<sup>26</sup>*

Respecto a los puntos anteriores, debemos destacar que en cuanto al término, en materia fiscal el plazo que establece el Código Fiscal de la Federación es de 45 días hábiles a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto. Lo anterior en concordancia con lo previsto por el artículo 121, primer párrafo, del ordenamiento jurídico citado, el cual señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.”

Asimismo, el escrito habrá de presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio, o bien con la que haya emitido el acto que se impugna. Por lo que se refiere al plazo en que ha de resolverse el recurso, el Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el año de 1995 en su artículo 131 establecía un plazo de cuatro meses a partir del momento de su interposición; sin embargo, con las reformas a dicho ordenamiento, la Ley fiscal federal que entró en vigor a partir de 1996, redujo el plazo a tres meses.

<sup>26</sup> Margáin Manautou Emilio op. cit., pp 61 v 62

Así, de lo expuesto podemos concluir que la adopción por parte de nuestra legislación respecto a la figura del recurso administrativo, viene a reafirmar la necesidad de establecer un control administrativo, el cual tiende a aplicarse, tanto a la actividad reglada como a la discrecional, a fin de evitar que se caiga en el abuso de poder.

### 3.4 Clasificación

*"Al igual que la diversidad planteada en la apreciación de elementos que caracterizan al recurso administrativo, en la clasificación de éstos encontramos una multitud de propuestas. De tal suerte que, entre otras, tenemos la que nos ofrece Agustín A. Gordillo, quien cita a Gonzalo Armienta."<sup>27</sup>* y menciona una triple clasificación en la forma siguiente:

- a) por su origen legal y expreso;
- b) Por su origen reglamentario; y
- c) Por su origen analógico e interpretativo.

A su vez, Héctor Escola los divide en función de su finalidad, en *"recursos de juridicidad y de oportunidad."*<sup>28</sup>

Por su parte, Antonio Carrillo Flores hace una doble clasificación del recurso administrativo, el que se plantea ante la propia autoridad emisora del acto y que denomina *"de oposición; y el que se interpone ante la autoridad superior de la que haya emitido el acto, al cual llama recurso jerárquico."*<sup>29</sup>

En la práctica podemos afirmar que ambos están reconocidos por nuestra legislación; verbigracia, el recurso de revocación, que tiende a combatir actos emanados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y cuya interposición se hace ante la Administración Jurídica de Ingresos correspondiente; y por otra parte tenemos el recurso

<sup>27</sup> Armienta Hernández, Gonzalo op cit. pp 71 y 72

<sup>28</sup> Escola, Hector Jorge "Recursos Administrativos." Segunda Edición. Argentina. Ed. Porrua. 1994 Pág. 240

<sup>29</sup> Carrillo Flores, Antonio. "La Defensa Jurídica frente a la Administración Pública." Primera Edición. México. Ed. Porrua. 1939. Pág.

de inconformidad, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que corresponde a la segunda clasificación, ya que este a nivel delegacional se interpone ante el Consejo Consultivo, considerado un órgano jerárquicamente superior a quien emite el acto.

Finalmente, traemos a colación la clasificación que nos ofrece el tratadista Emilio Margáin, quien nos dice que los recursos administrativos admiten la clasificación de generales y especiales. Así, el recurso administrativo es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto por los ordenamientos especiales, lo cual lógicamente nos lleva a interpretar *a contrario sensu*, que los segundos son aquellos que no admiten supletoriedad en otros ordenamientos, como es el caso del recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación, cuyo ordenamiento regula en su totalidad al recurso que prevé, a diferencia del recurso de revocación previsto en materia aduanera, el cual podemos catalogarlo con base en la definición presente de recurso especial, toda vez que la Ley Aduanera vigente prevé en el numeral 203, primer párrafo, lo siguiente:

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

### 3.5 Importancia del recurso administrativo

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resisten un análisis frente a la Carta Magna del País, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina

violación de los derechos de los administrados, e inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

Frente a actos de tal naturaleza se ha reconocido la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia administración pública, por virtud de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada.

Cuando se está frente a una decisión administrativa con cuyo contenido existe desacuerdo, debe precisarse de inmediato cuál es el camino legal para impugnarla: juicio ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial, ¿o previamente deberá agotarse un recurso administrativo? Pues el juicio ante el tribunal, de la naturaleza que sea, no procede si contra el acto hay defensa ante las autoridades administrativas por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado.

Es importante, pues, precisar si en el ordenamiento conforme al cual se emitió el acto o en otro de naturaleza general existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues de estar previsto, la resolución no tiene, para un tribunal, el carácter de definitiva.

De lo expuesto tenemos que el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado a falta de aplicación de la disposición debida.

El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales.

El recurso administrativo, así como tiene sus partidarios, tiene fuertes impugnadores. Veamos cuáles son las ventajas y desventajas que unos y otros le asignan, para de su análisis determinar su importancia.

Como ventajas se señalan:

- a) Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.

Si hay incompetencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida, corregir el desvío de poder en que ha incurrido la autoridad cuyo acto se reclama.

- b) el recurso administrativo permite a la autoridad administrativa lavar en casa “la ropa sucia”, pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración, de ser llevada ante un tribunal. No dejaría bien parada a la administración que en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o pasó por su conocimiento, o bien dictó resolución adversa porque es de los que piensan que por ser la administración siempre tiene la razón o de mala fe, sea para defender intereses bastardos o vengar agravios personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un “cedazo”, dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se presentan.

Este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito, redactado inclusive de su puño y letra, que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porqué de la propia inconformidad, para

que se le dé entrada. El desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetará al tecnicismo propio de un tribunal.

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE ADOLECEN LOS REQUISITOS FORMALES, DEBERÁN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.-** Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente. Si en el caso concreto se interpuso un escrito que buscaba nulificar un acto del Instituto Mexicano del Seguro Social, este organismo debió darle trámite y las anomalías se pudieron haber subsanado previniendo al patrón a que ajustara su escrito a lo dispuesto por el artículo 3° del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 31 de marzo de 1973; inclusive, también se pudo haber aplicado en forma supletoria al artículo 196 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que igualmente establece la prevención relatada.

*Resolución emitida por el Pleno del Tribunal Fiscal de 25 de Septiembre de 1975, en el juicio 20 73 3473 72, visible en la Revista de dicho Tribunal correspondiente al Tercer Trimestre de 1975, p. 187.*

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**RECURSO DE REVOCACIÓN.- NO DEBE DESECHARSE POR RAZONES DE FORMA O POR EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN.-** Los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho que la Ley tutela; la autoridad ante quien debe de presentarse; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolverlo, por lo tanto, si el particular promueve una instancia en la cual cuando menciona “Juicio de Nulidad” en lugar de “Recurso de Revocación”, está cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos del segundo, resulta procedente admitir a trámite el recurso, ya que debe procurarse que los formalismos y exigencias de expresión sean atenuados a fin de que los recursos se tramiten con eficacia y rapidez”.

*Juicio num. 373 79, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de julio-diciembre 1980. Tomo II. p. 833.*

c) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que dará la razón al recurrente.

d) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.

En ocasiones, la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso se percató que la resolución impugnada es indebida y, lo más lamentable, que el particular no expone el argumento principal o bien no aporta la prueba idónea, por lo que opta por solicitarle al recurrente que amplíe su escrito o le presente de inmediato la prueba omitida.

e) Al actuar el recurso como un “cedazo”, se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un cargo a las labores de los tribunales.

f) Para el particular, si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

Muchas veces la autoridad se da cuenta de que cometió un grave error en perjuicio del recurrente, y para evitarle males mayores ordena que de inmediato se deje sin efectos el acto combatido. Ante un tribunal, y hay que esperar la sentencia, por el cúmulo de labores, puede tardar meses en dictarse.

Como desventajas se señalan:

a) Muchos funcionarios de la administración pública piensan al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

Como consecuencia, el particular considera que es tiempo y dinero perdidos agotar un recurso administrativo, pues desconfía de la justicia administrativa, ya que lo está obligando a inconformarse ante ella misma, por lo que se califica al recurso administrativo como mal necesario, pues necesita agotarse para tener el derecho de acudir ante los tribunales.

b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe de antemano que la resolución recurrida se calificará, es decir la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido y busca con el superior jerárquico cómo evitar errores o precisar posibles argumentos que no le notifiquen.

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

Rodríguez de la Mora expresa que por taxativas y requerimientos que en materia de pruebas se introdujeron a los recursos administrativos en el Código Fiscal, se perjudicará sobre todo a los particulares de escasos recursos, pues los de mayor capacidad económica cuentan con la asesoría de abogados y contadores capaces que podrían aconsejarlos oportuna y debidamente, y aunque en lo personal no simpatiza con los recursos administrativos, que en México han demostrado su ineficacia, estima que el de la revocación, de aplicación general en materia fiscal, podrá reducir algunos beneficios si se le maneja adecuadamente.

Por las ventajas que se han señalado, el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo, mientras subsistan las críticas que se le han enderezado y ellas se comprueben en la mayoría de los casos, se irá desnaturalizando cada día más el

recurso administrativo, hasta convertirse en una lastre que impida lograr justicia administrativa expedita.

### 3.5.1 El Recurso administrativo y la jurisdicción contenciosa

Como en el recurso administrativo y en el juicio ante los tribunales hay un litigio, se ha querido distinguir entre uno y otro diciéndose que en el primero el particular agota un recurso y en el segundo ejerce una acción.

Sobre esto, Bielsa<sup>30</sup> aclara que el recurso es diferente de la acción, tanto por su contenido etimológico como por su régimen jurídico, *“pues el recurso siempre se promueve, se deduce, o se plantea contra la decisión de una autoridad, cualquiera que sea: judicial o administrativa; militar o eclesiástica, etc.”*; *“que con el recurso se interpone siempre (quien lo promueve), volver un acto a la legalidad originaria, o a la situación jurídica anterior. No se promueve recurso contra el acto de un particular, ni contra el acto de un órgano de un funcionario que se coloca fuera de la esfera de la función pública. Entonces se promueve la acción que será civil o penal, según el caso, pues se le considera persona privada, siempre particular”*. En síntesis, nos dice este autor, *“el recurso es propio de la actividad jurisdiccional, judicial o administrativa en sentido lato”*.

*“El recurso contenciosos administrativo se deduce contra una decisión irregular de la autoridad administrativa...”* *“si hay que impugnar un testamento contrato nulo, entonces se deduce –acción- de nulidad; si lo que se impugna es el fallo de un pago esa nulidad se pide por recurso de nulidad, y no por acción. Contra el fallo definitivo del tribunal de Alzada, sólo se promueven recursos...”* *“contra un acto del Estado (Nación, provincia o comuna) que ha obrado como persona jurídica, se promueve acción judicial, y no se trata de acto de poder o autoridad. es decir, que no hay decisión de índole administrativa.”*<sup>31</sup>

Si el recurso administrativo y el juicio administrativo tienen de común el que en ambos hay un litigio, veamos algunos de sus principales diferencias:

<sup>30</sup> Margain Manautou, Emilio. Recursos Administrativos en México., op., cit. Pág. 198.

<sup>31</sup> Ídem. Pag. 199.

- a) El primero constituye a la administración en juez y parte; el segundo constituye a la administración sólo en parte;
- b) El primero origina una controversia administrativa; el segundo origina un proceso;
- c) El primero traerá consigo, que se ejerza una función administrativa; el segundo, una función jurisdiccional.
- d) El primero promoverá que la administración busque el esclarecimiento de la ley, en bien de la función administrativa; El segundo, que es el órgano jurisdiccional, busque el establecimiento de la ley, en bien del interés público;
- e) El primero permite a la administración, como juez, actuar sin someterse a un procedimiento rígido y fatal; el segundo, sólo permite al juez por excepción actuar de oficio; y

El primero desembocará en una resolución administrativa, sólo reclamable ante el órgano jurisdiccional sea administrativo o judicial; el segundo, en una sentencia, sólo impugnable mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes ante el tribunal de alzada.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 3.6 Fundamento del recurso administrativo

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta 1928, con apoyo en “criterios muy firmes que venían del siglo pasado”, había rechazado la pretensión de que en las leyes administrativas existiesen recursos administrativos cuyo conocimiento fuese previo al procedimiento judicial; lo más que se había aceptado era un juicio de oposición ante los juzgados de distrito contra resoluciones de la hacienda pública mexicana, pero dejando en libertad al opositor para optar por acudir al juicio de garantías.

En 1929 dichos criterios fueron derribados por nuestro más alto tribunal al variar su jurisprudencia y establecerse que la prosecución del recurso administrativo constituía un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de amparo.

La Ley de Amparo, al recoger lo anterior, estableció en su artículo 73, fracción XV, que es importante el juicio de garantías “contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud de la cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna la suspensión definitiva.”

Llama la atención la férrea defensa que hicieron nuestros tribunales judiciales federales de la división de poderes, que recoge el artículo 49 de la Constitución Federal, no obstante que desde el siglo pasado la autora de dicha teoría, Francia, la había abandonado al crear el Consejo del Estado, encargado de resolver las controversias que surgiesen entre el Estado y los particulares, cuyas decisiones no están sujetas al control de legalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia Francesa.

Causal similar respecto al juicio de anulación encontramos en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, al indicarse que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal, contra actos “Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.”

### **3.7 Su naturaleza técnica y jurídica**

Algunos autores niegan importancia técnica y jurídica al recurso administrativo, sosteniendo que si bien en el recurso administrativo se puede solicitar a la Administración de una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho más que legales, y por el contrario, en el contenciosos exclusivamente se toma en cuenta razonamientos jurídicos, dicha resolución no implica la imposibilidad de hacer uso de esto último también

con carácter exclusivo de un recurso administrativo, y que se considera que toda exigencia técnica que condicione la procedencia del recurso o limite de la acción del órgano revisor del acto, contribuye a negar la justicia más elemental o a hacer nugatoria la garantía o defensa que significa el recurso administrativo para el derecho de los particulares.

Como se aprecia, se quiere hacer aparecer el recurso administrativo como una defensa al alcance de los particulares ante la administración pública, en la que el conflicto deberá dirimir más en cuestiones o situaciones de hecho que de derecho, libre de todo tecnicismo, como discuten previamente dos particulares antes de acudir a juicio a resolver su controversia.

Sin embargo, se estima que el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico. El desconocimiento o el menosprecio de estas características traen consigo el que muchos particulares, al estar mal asesorados, no obstante asistirles toda la razón, pierden la oportunidad de la defensa. Fundamos esta aseveración en las siguientes reglas de nuestra legislación:

*“a) Es improcedente el juicio de anulación contra resoluciones o actos que pueden impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.*

*b) En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad, para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.”<sup>32</sup>*

De lo expuesto se aprecia que si al agotar el recurso administrativo el interesado no ofreció las pruebas idóneas, aquellas que demuestren la ilegalidad del acto impugnado, ni formula los argumentos debidos en la fase contenciosa, no podrá presentar nuevas, salvo las supervenientes, ni mejorar sus argumentos, pues el órgano jurisdiccional juzgará el acto

<sup>32</sup> “Ley de Amparo”. Sexta Edición. México Editorial Delma 1999. Pág 27.

reclamado con los mismos elementos que la autoridad administrativa tuvo a su alcance emitirlo, salvo que se haya negado a admitir pruebas o a analizar todos los argumentos que se le expusieron, o que en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución no se le hayan dado al actor oportunidad de ofrecer medios de prueba.

Sobre este punto existe, sin embargo, el siguiente criterio jurisprudencial:

“RECURSO ADMINISTRATIVO, ARGUMENTOS JURÍDICOS QUE NO SE HICIERON VALER EN ÉL. CUESTIONES NO EXCLUIDAS DE LA CONTROVERSIA ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. INTERPRETACIÓN CORRECTA DEL ARTICULO 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Ni gramatical, ni lógicamente tiene el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación de 1967, la interposición que pretende darle a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en su jurisprudencia número 3. El hecho de que determinado argumento jurídico no haya sido propuesto en el recurso administrativo en que se dictó la resolución que se impugna de nulidad ante el Tribunal Fiscal, no autoriza a concluir que ese mismo argumento ya no puede plantearse en la demanda de anulación. La jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal que sustenta lo contrario, fundándose en el artículo 219 del derogado Código Fiscal, es inaceptable, puesto que de la interpretación sistemática de este precepto se infiere que al decir que la resolución impugnada de nulidad se apreciará tal como aparezca probada ante la autoridad demandada, el artículo se refería a las pruebas y no a los argumentos jurídicos”.

Amparo Directo 3369/83, visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1984, Segunda parte, Segunda sala, p. 120.

La Sala Superior ha hecho suyo lo anterior al establecer la siguiente jurisprudencia:

“LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967 Y 237 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO EN VIGOR.- El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los

términos en que lo fue ante la autoridad administrativa, además , el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor, establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, por tanto, si el precepto en comento en ninguna de sus partes prevé que los argumentos jurídicos no aducidos en el procedimiento administrativo pueden vertirse en el juicio de nulidad. resulta claro que en los mismos deben ser materia de estudio de la fase contenciosa sin que pueda considerarse que la demandada queda en estado de indefensión, toda vez que al contestar la demanda puede rebatir todos y cada uno de los conceptos de anulación hechos valer en la demanda.”

Pero, de aceptarse esta tesis, ¿ no se estará alterando la litis ante el tribunal?

El vigente Código Fiscal de la Federación, ya no recoge el contenido del artículo 219. de que estuvo en vigor hasta el 31 de marzo de 1983, por lo que toca al Título VI “del Procedimiento Contencioso Administrativo”, pero sí lo encontramos en el artículo 78 de la Ley de Amparo.

Nuestro legislador se ha esmerado en darle el recurso administrativo un carácter eminentemente técnico y jurídico, pues constituye la base o piedra angular de la que partirá toda defensa que ante los tribunales, administrativos o judiciales hagan los particulares, salvo a partir de 1990, en que la interposición de los recursos administrativos previstos en el Código Tributario Federal se volvió extremadamente estricta.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Estimar que por el hecho de que en el recurso administrativo la autoridad y el interesado pueden convenir respecto al orden de presentación de las pruebas, o que las mismas se amplíen o que dialoguen una y otra sobre el problema a resolver, le resta seriedad y significación jurídica el recurso, es incurrir en un grave error que se apreciará al acudir ante un tribunal, por las reglas y formalidades que rigen el procedimiento.

### 3.8 Clasificación del recurso administrativo

Los recursos administrativos presuponen, como ya se ha señalado, el logro de una justicia administrativa rápida y expedita, observándose, en los últimos años, que nuestro legislador los ha previsto en numerosos ordenamientos, sean administrativos o tributarios.

Veamos brevemente las clasificaciones más importantes de distintas clases de recursos o medios de defensa que ante la administración pública pueden hacerse valer atendiendo a sus finalidades u objetivos, naturales, etc.; y así, tenemos que el recurso administrativo se clasifica:

- a) En atención a la autoridad ante quien se interpone;
- b) En atención a quien lo interpone;
- c) En atención al objeto que se persigue;
- d) En atención a la materia;
- e) En atención al ordenamiento que lo establece;
- f) En atención a su naturaleza; y
- g) En atención a nuestra legislación federal.

#### 3.8.1 En atención a la autoridad ante quien se interponga

Existen tres clases de recursos en atención a la autoridad ante la que se interponen: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto; los que producen ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

El recurso ante la misma autoridad que emitió el acto es aconsejable al legislador tratándose de resoluciones cuya ilegalidad tenga su origen en errores de cálculo, numéricos o de procedimientos. Sin embargo, es común encontrar ordenamientos que prevén la revisión del fondo del asunto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo cual se considera de poca efectividad, ya que la inconformidad que se haga valer normalmente no hará cambiar el criterio o sentido de la resolución impugnada, y sólo servirá para ampliar el

concepto o valor de las pruebas existentes, que indudablemente fueron consideradas por la autoridad.

En cambio, tratándose de los recursos que se hacen valer ante el superior jerárquico, la inconformidad tendrá mayores posibilidades de éxito, si la razón asiste al particular, pues será analizada por persona cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisan. En esta clase de recursos las pruebas existentes o las nuevas que se aporten, serán objeto de un estudio imparcial.

Por último se encuentran los recursos que se hacen valer ante una comisión o dependencia especial, o ante una autoridad que carece de mando sobre la que emitió el acto.

### **3.8.2 En atención a quienes lo interponen**

En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se clasifica en: por quien tenga interés legítimo directo y por quien tenga interés legítimo indirecto.

Tiene interés legítimo directo quienes es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

Tiene interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de gestión. Un ejemplo de este tipo de recurso lo encontramos en el artículo 25 de la extinta Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, al admitir que hay terceros que pueden resultar perjudicados por el otorgamiento de franquicias fiscales, reconociéndoles interés legítimo indirecto para agotar el recurso administrativo previo en dicho precepto.

### **3.8.3 En atención al objeto que se persigue**

En atención al objeto que se persigue con el recurso, éste se clasifica en: recurso de reconsideración o de la revocación, y de revisión. El primero se establece con la finalidad

de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas al fondo del asunto, o en otros términos, tiende a la revocación parcial o total de la resolución impugnada por contener errores numéricos, de cálculos o de procedimientos.

El recurso de revisión tiene por objeto que la autoridad jerárquica superior o la comisión o dependencia especial revise la resolución impugnada por violaciones de fondo alegadas por el recurrente.

Sin embargo, la doctrina, y sobre todo nuestra legislación federal, no es uniforme en cuanto al nombre del recurso atendiendo al objeto que se persigue, y así tenemos, en nuestro Derecho Administrativo, que a una de las leyes se le denomina de inconformidad, en otras de revisión en otras de reconsideración, en otras de revocación, etc.

Por ello, cuando el recurrente intitula incorrectamente el recurso administrativo que promueve y con tal motivo la autoridad lo rechaza, las Salas del Tribunal Fiscal han sustentado el siguiente criterio:

---

**“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NO DEBEN SUJETARSE A FÓRMULAS SACRAMENTALES.** - Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, porque las mismas están suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se desprende en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal... y 159 del Código Fiscal de la Federación. Por ellos es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia, que se incluya forzosamente el término “recurso de revocación”, cuando el ocurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia”.

Revisión núm. 119/83.

### 3.8.4 En atención a la materia

La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que quedan sometidas unas al derecho administrativo, que son la mayoría, y otras al derecho privado. La doctrina nos dice que en atención a la materia pueden establecerse recursos administrativos en los que se impugnen resoluciones que se rigen por el derecho público y recursos administrativos que se hagan valer contra resoluciones que se norman por el derecho privado, lo que es aceptable ya que si la autoridad administrativa al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues estarán violando derechos adquiridos por los particulares.

### 3.8.5 En atención al ordenamiento que lo establece

Se considera que la ley formalmente legislativa el ordenamiento que expide el órgano a quien la Constitución lo confiere dicha facultad y que en un reglamento el ordenamiento expedido por el Poder ejecutivo, salvo los casos de decreto ley y decreto delegado. De esto se desprende que los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento, pero siempre y cuando en este último supuesto, el reglamento no sea de ejecución, esto es, un ordenamiento que tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible la aplicación práctica de la misma, pues si la ley no establece un recurso administrativo, el reglamento de ejecución no puede crearlos ya que establecería un medio de defensa no previsto en aquel ordenamiento y que coartaría los derechos que otorgan ordenamientos de mayor jerarquía jurídica, como en nuestro país lo es la Ley de Amparo o el Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior se concluye que el reglamento puede prever la existencia de un recurso administrativo sólo cuando se trate de un ordenamiento autónomo, como lo es el

Reglamento de Policía y Buen Gobierno, ya que en este caso el reglamento no estará violando o excediéndose de ley alguna.

Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha aceptado que los recursos administrativos existentes en reglamentos de ejecución priven sobre el Código Fiscal de la Federación, al establecer, en tratándose de recurso administrativo de revocación previsto en el artículo 26 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, que es improcedente el juicio de nulidad en contra de las resoluciones de desechamiento del recurso de inconformidad que promuevan los particulares, al expresar que "...el acto impugnado es susceptible de combatirse mediante el recurso regulado en el artículo 26 del Reglamento del artículo 133 (hoy 274) de la Ley del Seguro Social de 1943", con lo cual se coartan los derechos que a los particulares otorgar un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo, ya que de no existir el contenido del artículo 26, entonces no había duda de que los perjudicados con el desechamiento del recurso administrativo de inconformidad que hubiesen promovido, podrían acudir directamente al Tribunal Fiscal.

Pero este criterio lo han desechado tanto Juzgados de Distrito como Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver:

---

"Resulta sustancialmente fundado y suficiente para conceder a la parte quejosa el amparo y la protección de la Justicia Federal que solicita, el segundo concepto de violación que hace valer, en cuanto manifiesta, en síntesis, que la autoridad responsable viola en su perjuicio las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales al no aplicar lo dispuesto por los artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación que señalan que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos al caso, como lo considera la autoridad controvertidos, toda vez que no era aplicable responsable, el artículo 26 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943, en virtud de que en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente, que regula el recurso de inconformidad en contra de las resoluciones definitivas del Instituto Mexicano del Seguro Social, autoriza el establecimiento de procedimientos administrativos de aclaración pero no de impugnación posteriores a la

resolución del recurso de inconformidad, por lo que es aplicable lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Tributario Federal y no el recurso contenido en el reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, pues el Ejecutivo no puede a través de un reglamento, establecer excepciones o medios de impugnación que el Congreso de la Unión no señaló, pues iría más allá de lo establecido por las leyes, sin que la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución, permita al Ejecutivo ir más allá del contenido de la Ley.

En efecto, es criterio de nuestro más Alto Tribunal que la facultad reglamentaria que otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República al Titular del Poder Ejecutivo es una norma subalterna que tiene medida y justificación de la Ley que desarrolla y complementa en detalle (tesis 512, visible a fojas 846 de la Tercera Parte del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, 1917-1975, bajo el rubro: “*Reglamentos administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza*”), es decir, que las normas generales abstractas e impersonales que el Presidente de la República expida en uso de tal facultad, tienen su justificación y límite en los preceptos que se funda.”

### 3.8.6 En atención a su naturaleza

El modelo del Código Tributario para la América Latina clasifica el recurso administrativo en obligatorio y optativo.

Estamos en presencia de un recurso administrativo obligatorio cuando el particular debe agotar antes de acudir a juicio.

Estaremos en presencia de un recurso administrativo optativo cuando queda a criterio del particular el agotar o bien acudir directamente a juicio.

Ha acontecido que el particular, estando frente a un recurso optativo, promueva los dos medios de defensa en nuestra legislación fiscal federal, el recurso de revocación y el juicio de nulidad, renunciado en tiempo a uno de ellos y así evitar que los dos le sean desechados.

#### RECURSO DE REVOCACION. CASO EN QUE NO PUEDE SER DESECHADO.-

En los términos del artículo 161 del Código Fiscal anterior, el particular afectado por resoluciones definitivas que determinen crédito fiscal, pueden elegir entre presentar recursos de revocación o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero en el supuesto de que el mismo presente simultáneamente ambos medios de defensa, puede renunciar oportunamente a cualquiera de ellos, sin que la consecuencia sea que se le desechen los dos, ya que el espíritu del precepto aludido, es que no se dicten resoluciones contradictorias y no el dejar al afectado en estado de indefensión al ser privado de su derecho de ser oído en juicio.

Revisión núm. 975/84.

#### 3.8.7 En atención a nuestra legislación federal

Conforme a nuestra legislación federal, podemos dividir en dos grandes grupos: los recursos administrativos y los recursos existentes en ordenamientos tributarios.

Los recursos existentes se clasifican en especiales y generales. Los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que tienen el carácter de especiales, como lo son todos los previstos en las leyes administrativas. En materia tributaria el único recurso administrativo especial que existe se encuentra en el artículo 142 de la vigente Ley Aduanera.

El recurso administrativo es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto por los ordenamientos especiales; v. gr., los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación. En materia administrativa no hay aún un código administrativo que se aplique supletoriamente en lo que prevean las leyes administrativas.

Todavía podemos hablar de recursos universales y de recursos específicos. Los primeros se agotan contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una Ley, sin importar la causal de ilegalidad que se va a hacer valer, así sea de incompetencia por violaciones de procedimiento, formalidades o de fondo, y los segundos sólo contra determinados actos.

Así tenemos, por ejemplo, que el recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social o en el artículo 473 de la Ley General de Salud, procede contra cualquier causal de ilegalidad; en cambio, el recurso de revocación previsto en el artículo 59 fracción VIII inciso c) último párrafo de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y los consignados en los artículos 117 y 118 del Código Fiscal de la Federación, son específicos, esto es, el de revocación sólo procede contra resoluciones que determinen contribuciones; nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley; siendo diversas de las anteriores.

### 3.8.8 El acto administrativo

#### El acto administrativo y la pretensión procesal administrativa

En los ordenamientos procesales administrativos rige como regla general el requisito de la decisión previa, no son admisibles pretensiones frente a la administración pública ante los tribunales sin la existencia de una manifestación de voluntad de la entidad pública en relación a la cual la pretensión se formula. Se ha llegado a decir que no existen acciones procesales administrativas contra hechos materiales de la administración cuya dilucidación no haya sido resuelta por una decisión administrativa. Ahora bien, la regla de la decisión previa obliga a ciertas matizaciones en los supuestos de relación frente a actuaciones materiales o de hecho, según que éstas estén o no legitimadas por un acto administrativo. Si están legitimadas por un acto administrativo, evidentemente la pretensión procesal deberá dirigirse contra el mismo y la estimación de la pretensión comportará cesar los efectos materiales y, en su caso, la indemnización. Pero si falta el acto administrativo legitimador, estaremos ante una auténtica vía de hechos frente a la que se podrá relacionar, además de por los demás vías procesales admitidas con carácter general, por la del proceso administrativo.

Mas salvo estos supuestos especiales, únicamente es admisible la pretensión si existe un acto administrativo o disposición general de la administración en la que concurran los requisitos siguientes.

a) Si es acto, que esté sujeto al derecho administrativo, excepto si se hubiese adoptado el sistema de unidad de jurisdicción para juzgar a la administración pública, en cuyo caso bastará que sea acto de ésta, aunque esté sujeto al derecho privado. Y, además, que sea definitivo, y, en la generalidad de las legislaciones hispanoamericanas, que agote la vía administrativa.

b) Si es una disposición general, que sea de categoría inferior a la ley. No obstante, el amparo puede dirigirse también frente a leyes.

c) Que la materia sobre que verse no esté excluida del control jurisdiccional.

### **3.8.9 Tratamiento jurídico del requisito de la decisión previa**

Desde un punto de vista procesal, la existencia previa del acto administrativo o disposición reglamentaria y las circunstancias que deben ocurrir para ser susceptibles de impugnación constituyen un presupuesto procesal. Su tratamiento jurídico, por tanto, será el de los requisitos o presupuestos procesales, según el ordenamiento jurídico de que se trate. Pueden señalarse como reglas generales comunes a todos ellos, las siguientes:

a) Que podrá ser apreciado de oficio por el órgano jurisdiccional.

b) Que, aun cuando rija el principio antiformalista y se admita la subsanación de los defectos susceptibles de ello, no será posible ésta, ya que la existencia o no de un acto administrativo o que el acto objeto de impugnación no reúne los requisitos exigidos por la ley, no son defectos que pueden ser subsanados en la vía procesal. Cabe, no obstante, algún caso en que la subsanación es posible y debe admitirse, como es la falta de acto administrativo por no haber transcurrido los plazos del silencio administrativo cuando se inició el proceso (pensión prematura), defecto que quedaría subsanado automáticamente aunque la administración no resolviera en aquel plazo o resolviese en sentido negativo.

c) En orden al momento procesal en que el tribunal puede apreciar defecto, algunas legislaciones procesales administrativas prevén trámites en que, antes de llegar a la fase final de dictar sentencia, se declara la inadmisibilidad, evitando la tramitación de un proceso inútil; a instancia del demandado el trámite de defensas previas, denominado impropiaemente de “excepciones” o “de previo o especial pronunciamiento”, y, de oficio, en un trámite de admisión inicial.

### 3.8.10 La decisión previa y el silencio administrativo

#### Concepto y naturaleza jurídica

Para que los requisitos de la decisión previa no puedan utilizarse como medida para evitar o demorar el acceso a la jurisdicción, los distintos ordenamientos jurídicos consagran la presunción de que se entenderá denegada la petición o recurso que se hubiese formulado ante la administración por el transcurso de los plazos previstos sin haberse notificado resolución expresa.

El silencio administrativo aparece, pues, como una simple presunción legal, como una ficción que la ley establece a favor del administrado, que puede tener desestimada su petición o recurso, a los solos efectos de poder deducir frente a la denegación presunta la pretensión admisible. El silencio administrativo así concebido no tiene otro alcance que el puramente procesal dejar abierto el acceso a los tribunales, considerándose cumplido el requisito previo, pese a la inactividad de la administración.

### 3.9 Funciones del órgano revisor

Cuando el particular agota el recurso administrativo y demuestra los errores u omisiones en que incurrió la autoridad cuya resolución o acto se recurre, la autoridad revisora no puede subsanar las fallas que se señalan que sería substraerse de la litis en perjuicio del recurrente.

Cuando hay demasiada recurrencia la autoridad revisora olvida que, cuando es parte, debe actuar como juez, revisor el acto frente a las violaciones legales que esgrime el inconforme, prueba que presenta, y resolver a quién le asiste la razón, pero no aprovechar su papel de autoridad administrativa para corregir las fallas legales cometidas por la autoridad recurrida.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha expresado:

**RECURSO DE REVOCACIÓN. AL RESOLVERLO NO SE PUEDEN SUBSANAR LAS IRREGULARIDADES EN QUE INCURRIÓ LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**- Si al resolver un recurso de revocación promovido en contra de una resolución determinante de un crédito, se considera fundado el concepto de impugnación consistente en que en la misma no se tomaron en cuenta los planteamientos hechos valer en la inconformidad interpuesta en contra de los hechos asentados en el acta que le dio origen, debe decretarse su revocación, sin que pueda la autoridad que resuelve sustituir a la que emitió la resolución, subsanando la irregularidad que cometió, pues además de que su competencia es para resolver el recurso y no para determinar créditos, al hacer un pronunciamiento debe examinar los planteamientos y no perfeccionar una determinación que reconoce expresamente que fue indebida. La anterior conclusión lógicamente no impide que la autoridad que determinó el crédito esté en aptitud de emitir una nueva resolución en la que corrija el error cometido sobre la base de que esté en tiempo y tenga fundamentos y motivos para hacerlo”.- Revisión núm. 898/79, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de enero- mayo de 1981, p. 360.

Lamentablemente el grueso de las autoridades administrativas o fiscales, al resolver un recurso administrativo tienden a corregir los errores cometidos por la autoridad recurrida, lo cual va en perjuicio del particular y confirma ante éste que en tal medio de defensa la autoridad se vuelve juez y parte. Como el grueso de estos recursos los promueven los propios particulares sin intervención de peritos en la materia, no se percatan ellos del exceso en que incurre la autoridad que los resuelve. El problema se agrava cuando el recurso se ha limitado y resuelto por la misma autoridad que emitió el acto que se recurre,

ya que al expedir su segundo acto corrige las irregularidades que cometió en el principio. Sobre esto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha resuelto:

“RECURSO ADMINISTRATIVO. SI LA AUTORIDAD QUE LO RESUELVE ES LA MISMA QUE EMITIO EL ACTO IMPUGNADO, NO PUEDE SUBSANAR LOS ERRORES COMETIDOS POR ELLA MISMA AL EMITIR SU RESOLUCIÓN FINAL.- Aduce la autoridad en sus agravios, que si bien es cierto que no se le dio contestación inmediata al escrito de inconformidad presentado por la actora en contra de lo asentado en el acta final de auditoría, también lo es que al interponerse el recurso de revocación se subsanó el error cometido analizando con posterioridad los argumentos planteados en dicho escrito en el mismo momento en que se interpuso el recurso de revocación, por ello es que no existe la violación formal a que alude la sala a quo en su sentencia sobre este particular, tanto la Justicia Federal como este Cuerpo Colegiado han sustentado el criterio que si las autoridades administrativas aceptan que al emitir sus resoluciones incurren en violaciones de procedimiento consistente en que no analizaron los criterios de inconformidad presentados por los particulares en contra de las actas de visita, debe nulificarse obviamente la resolución que se está impugnando para el efecto de que se estudie la inconformidad. Luego entonces, resulta inadmisibile que estas anomalías procedimentales queden subsanadas al momento en que el particular la aduzca en su revocación esta irregularidad que contiene la resolución impugnada. Revisión núm. 798/82.

## CAPÍTULO IV

### RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA

#### 4.1 Recurso de revocación

Medios de defensa, que contiene el Código Fiscal de la Federación, unos son medios de defensa oficiosos, otros son medios de defensa contenciosos; sería bueno recordar que los medios de defensa oficiosos son aquellos en los que aparece la propia administración revisando sus propios actos a instancia del propio contribuyente, en este caso, a diferencia de los medios de defensa contenciosos en los que, como el Procedimiento Contencioso Administrativo, ya aparecen tres partes: aparecen en este caso un contribuyente, aparece la autoridad demandada y por otra parte aparece también un órgano jurisdiccional, en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; esa es la gran diferencia entre los medios de defensa contenciosos, como el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los medios de defensa oficiosos, como es en este caso el recurso de revocación.

---

Del recurso de revocación, el cual en esta ocasión vamos a tratar de comentar, habremos de explicar todas sus partes. El recurso administrativo de revocación está ubicado, como decíamos hace un momento, dentro del título quinto del Código Fiscal de la Federación en su sección primera y siguiente; es así que se desdobra toda una serie de preceptos que nos van a enseñar cuáles son todos los pormenores del recurso administrativo de revocación.

El medio de defensa que el contribuyente tiene a favor, como es el caso del recurso administrativo de revocación en materia tributaria, reglamentado en el Código Fiscal de la Federación, tiene entre otros propósitos el de ofrecer un instrumento mediante el cual se resuelva la inconformidad planteada de una manera sencilla y expedita, por la propia autoridad emisora del acto; sin embargo, ello trae consigo la mal entendida creencia que por constituir un proceso o una impugnación que se ventile ante un tribunal u órgano

jurisdiccional, carece de la exigencia del conocimiento jurídico previo para su adecuada interposición, apreciación por demás errada, ya que el uso de este medio de defensa también requiere de conocimiento jurídico, como es el adecuado planteamiento de los agravios que deberán constituir uno de los puntos medulares para la revocación del acto, así como tener en cuenta los términos, el debido ofrecimiento de pruebas, las violaciones que resulten de mayor peso, con el objeto de no basar la defensa en aquellas de importancia secundaria o accesorias. Indudablemente que la intervención del especialista en derecho estará determinada por la cuantía del asunto, pues no puede soslayarse que en muchas ocasiones el monto del crédito o multa contenida en la resolución hace incosteable la intervención de un especialista; en estos casos, debe tenerse presente, por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con un área denominada Asistencia al Contribuyente, entre cuyos fines primordiales está el de dar orientación a éste, siendo por tanto recomendable recurrir ante la citada área cuando, como ha quedado de manifiesto, la cuantía no justifique la contratación del abogado.

Una de las primeras cuestiones que plantearíamos, sería precisamente el saber contra qué actos procede el recurso administrativo de revocación, es decir, cuáles son sus actos, las resoluciones contra las que podemos interponer un recurso administrativo de revocación; para esto siempre es necesario tener presente que los actos administrativos y las resoluciones administrativas, sobre todo actos y resoluciones en materia fiscal, deben necesariamente estar apoyados en nuestras disposiciones legales y en nuestras disposiciones constitucionales. Existen medios de defensa que van precisamente a vigilar, o a través de los cuales vamos a poder vigilar, que los actos administrativos y las resoluciones administrativas cumplan precisamente con todas las disposiciones constitucionales; esos tipos de medios de defensa, por llamarlos de alguna manera y de forma muy amplia, son medios de defensa en el ámbito constitucional; son cuestión aparte, son cuestión diferente al medio de defensa que nos encontramos en el Código Fiscal de la Federación y que se constituye precisamente en el recurso administrativo de revocación.

El recurso administrativo de revocación, al igual que el juicio de nulidad que establece el Código Fiscal de la federación, son medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar,

exclusivamente, la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativas; todos los actos y resoluciones administrativas, ya sabemos, deben estar siempre acordes con los elementos que establezcan nuestras leyes; todos los actos y resoluciones deben ser actos y resoluciones en los cuales las autoridades, en este caso fiscales, cumplan totalmente, cumplan a cabalidad con las disposiciones legales.

De acuerdo con lo anterior, vamos a analizar cuáles son los actos y resoluciones que son motivo de un recurso administrativo de revocación; tendremos que empezar por decir que estos actos o resoluciones deben ser precisamente resoluciones o actos definitivos. Son resoluciones definitivas, que emite la propia autoridad fiscal federal, las que pueden ser combatidas a través del recurso administrativo de revocación. ¿Que son las resoluciones definitivas? Sabemos que las resoluciones definitivas son precisamente aquellas que ponen fin a un proceso, a un procedimiento; ejemplificando: si la autoridad fiscal emite una resolución para resolver una consulta que le es planteada por un particular, esa resolución a esa consulta será un ejemplo de una resolución definitiva, ¿por que? Porque pone fin, porque resuelve de fondo la cuestión planteada por el particular en su consulta.

De igual forma, si el particular solicita una autorización la respuesta que dé la autoridad fiscal en relación con esa petición particular, será una resolución definitiva. Si el particular, al revisar la resolución definitiva dictada por la autoridad fiscal, se percató de que existen a su juicio violaciones a las disposiciones legales, las disposiciones fiscales que regulan el acto en particular de que se trate, estará en posibilidad de interponer un recurso administrativo de revocación, ¿por qué? Porque existe una resolución definitiva dictada por autoridad fiscal federal y de esta manera se colman los preceptos que establece el Código Fiscal de la Federación para poder recurrir: existe la posibilidad de interponer un recurso administrativo de revocación.

Estas resoluciones definitivas que emite la autoridad fiscal son resoluciones que pueden determinar contribuciones, accesorios o aprovechamientos, o sea, son resoluciones que determinan un impuesto a cargo de un contribuyente, que determinan un accesorio, es decir, un cargo, en el caso concreto del ejemplo, o determina también un aprovechamiento. Como

ejemplo podríamos señalar el oficio en el que se culmina, por parte de la autoridad administrativa, una revisión de auditoría; todos sabemos que el procedimiento de auditoría que sigue la autoridad fiscalizadora culmina una vez que se lleven a cabo todas las actuaciones pertinentes, desde la orden de auditoría, desde las diversas actas parciales, el acta final, etcétera. Como conclusión de ese procedimiento se emite un oficio que determina un crédito fiscal; este oficio determinante del crédito fiscal puede ser, por ejemplo, una resolución definitiva fiscal que determina una contribución.

El plazo para la interposición del recurso de revocación es de cuarenta y cinco días siguientes en que haya surtido efectos su notificación. Y la autoridad competente para conocer de este recurso será aquella que corresponda al domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó. De esta manera, cuando el interesado tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad responsable, podrá hacerlo en la oficina exactota más cercana o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, desde el lugar de su residencia.

Cuando el recurso se haga valer ante la autoridad incompetente, ésta tiene la obligación de turnarlo a la que sea competente, conforme lo previsto en el artículo 120, del Código Fiscal de la Federación. Es pertinente aclarar que el numeral citado se refiere a la incompetencia por razón de grado, cuantía o territorio.

En otro orden de ideas, debe destacarse que si bien el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación señala la aplicación estricta de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento, es innegable que en tratándose del medio de defensa que nos ocupa, existen aspectos que permiten demostrar la flexibilidad tendiente a favorecer al gobernado, no siendo aventurado afirmar que se contemplan rasgos equiparables a la suplencia de la deficiencia de la queja. Lo anterior se robustece si nos remitimos a lo dispuesto por el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación en vigor, el cual dispone en la parte que interesa, resaltar lo siguiente:

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

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

Por su parte, el numeral 123 del citado ordenamiento establece en su último párrafo, que:

“ARTÍCULO 123.- El promovente deberá acompañar al escrito en que interponga el recurso:

Quando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refiere las...”

Así mismo, cuando el particular, por ignorancia o desconocimiento de la Ley Fiscal interponga un recurso revocación sin señalar de manera precisa que se trata de este medio de defensa, el Tribunal Fiscal de la Federación ha considerado que deberá admitirse siempre y cuando reúna los requisitos mínimos que permitan a la autoridad deducir que se trata de dicho recurso. Este criterio se encuentra sustentado en la siguiente Tesis:

**REVOCACION.- REQUISITO PARA LA “PROCEDENCIA” DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.-** La instancia de un particular da figura al recurso administrativo por sus características intrínsecas y no por las extrínsecas; aun cuando no se exprese su nombre ni el dispositivo legal que lo previene, por tanto debe entenderse que se promueve recurso de revocación, en los términos de los artículos 160 y 161 del Código Fiscal de la Federación y aunque no se designe como tal, cuando dentro del término legal y ante la autoridad fiscal se presente un escrito en el que se expresen argumentos y se ofrezcan pruebas que impugnen una resolución determinante de créditos fiscales.- Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Septiembre – Octubre de 1979, p.261-”

El criterio efectivamente se cumple en la práctica ya que, con suma frecuencia, el afectado incurre en omisiones que vistas bajo una perspectiva rígida, es decir, de estricto derecho, implicaría el desechamiento del recurso; por fortuna, los intérpretes del derecho han tenido la sensibilidad jurídica para buscar la protección del gobernado en lo que a materia fiscal se refiere.

El recurso administrativo de revocación en materia fiscal federal, como ha quedado de manifiesto, se encuentra previsto por el Código Fiscal de la Federación, concretamente en el artículo 116, así como en el artículo 117 del mismo ordenamiento, en el cual se señalan los casos en que procederá dicho recurso.

Por su parte, La Ley Aduanera en su artículo 142 establecía la obligación de agotar primeramente el recurso de revocación, y sólo una vez obtenida la resolución de la autoridad administrativa, era posible llevar el asunto ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior es así ya que literalmente el referido dispositivo establecía lo siguiente:

“ARTÍCULO 142.- En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, salvo lo previsto por este artículo. El recurso de

revocación deberá agotarse por el interesado antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación....”

Ahora bien, con las reformas fiscales vigentes a partir de 1996, la optativa se hace extensiva también en materia aduanera, hecho que a la fecha aparece consignado en el numeral 203 de la propia Ley Aduanera, en cuyo texto se dispone lo siguiente:

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

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

Lo anterior viene a corroborar que el afectado tiene la posibilidad de impugnar las resoluciones definitivas que emitan las autoridades aduaneras directamente a través del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien mediante el Recurso Administrativo de Revocación que prevé el Código Fiscal de la Federación.

En virtud de que el tema central del presente trabajo lo constituye precisamente el estudio relativo al recurso de revocación, habré de reservarme en este apartado, toda vez que en el anterior capítulo se analiza a profundidad dicho tema.

#### **4.2 Marco legal**

Como sabemos, es de explorado derecho que nuestro máximo ordenamiento jurídico prevé, en su parte dogmática, la tutela de los derechos del gobernado, habiéndolo de referirme por exigencias del presente trabajo, de manera particular a las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Efectivamente, como lo he manifestado en los capítulos anteriores, los actos de autoridad no pueden ir más allá de lo que las propias leyes lo permiten; dicho de otra manera, la garantía de legalidad implica que el gobernado queda a salvo de la afectación de sus derechos por todos aquellos actos emanados de la autoridad administrativa que tengan por base la arbitrariedad, la ausencia de fundamento, como también el que sea contrario a cualquier principio reconocido en bien del individuo ; por su parte, la seguridad jurídica va concatenada a la legalidad, toda vez que el individuo tiene la certeza y garantía de que su esfera jurídica no podrá afectarse, en tanto la actuación del órgano público no se encuentre legalmente soportada.

Ahora bien, contra la afectación de esos derechos por los actos ilegales emanados de los órganos de la Administración Pública, se han instaurado en la legislación medios de defensa tendientes a la restitución de esos derechos; así, entre otros instrumentos jurídicos de defensa encontramos en materia fiscal el recurso de revocación.

El sustento legal de este medio de defensa de que dispone el gobernado que se siente afectado en sus derechos por la actuación de un ente público, para lograr que la autoridad administrativa haga una revisión de su propio acto, con el propósito de que revoque o emita una resolución apagada a derecho, está otorgado, en un primer plano, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con la finalidad de circunscribirnos al objeto central del presente trabajo, habré de invocar el artículo 31, en cuya fracción IV se asienta lo siguiente:

“ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

Es a partir de esta disposición y conceptos contenidos en ella, que se deriva toda una estructura jurídico- administrativa que viene a concretizarse, por un lado, en los diferentes ordenamientos de carácter fiscal, como bien podemos señalar el Código Fiscal de la

Federación, la Ley Aduanera, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley de Impuesto al Valor Agregado, etc. etc.; y por el otro, en la estructura conformadora del Poder Ejecutivo, que tiene como finalidad la vigilancia y control respecto al cumplimiento de dichas disposiciones, como lo constituye el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Código Fiscal de la Federación, por ser el ordenamiento que aglutina los preceptos generales que rigen la materia tributaria, es, por excelencia, el cuerpo jurídico que estructura en su seno, los lineamientos jurídicos aplicables en el ámbito fiscal; así, al recurso administrativo de revocación está dedicado gran parte del Título V, específicamente del artículo 116 al 144.

Es el artículo 116, que prevé este medio de defensa, en los términos siguientes:

**ARTÍCULO 116.-** “Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.”

Otro ordenamiento que brinda soporte legal lo es el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de septiembre de 1996, al que habré de referirme más detalladamente en el apartado destinado a la Competencia, razón por la cual únicamente citaré los numerales que inciden en el aspecto legal del recurso de revocación, siendo los que a continuación detallo:

Artículos 57 fracción XIX.

Artículo 58 fracción V.

Artículo 96 apartado “C” fracción V.

**ARTÍCULO 106** fracción I incisos a), b), c) y f), y fracciones II y III.

Asimismo, otras disposiciones legales que constituyen parte del marco legal, son los siguientes acuerdos:

Acuerdo por el que se señala el número, nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan. Debo precisar que este acuerdo fue publicado el 29 de enero de 1993, reformado por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de marzo y 13 de octubre de 1993, 29 de junio y 7 de diciembre de 1994, y 12 de mayo de 1995, continuando vigente a la fecha.

Acuerdo Delegatorio de Funciones 101. 293, reformado el 15 de marzo y 14 de febrero de 1994, vigente a la fecha.

Fundamentalmente, son estos dispositivos los que tienen injerencia respecto al recurso de revocación en materia fiscal federal.

### **4.3 Competencia**

Indiscutiblemente que la existencia de figuras jurídicas de defensa, como es el caso del recurso administrativo, tiene un carácter sintomático, ya que muestra claramente la tendencia a proteger los intereses legítimos del particular, por tanto, todo gobierno que se jacte de democrático, invariablemente reconocerá en su cuerpo jurídico la existencia de instrumentos que sirvan de control a las propias autoridades, ya sea a través de una vigilancia estricta de sus actos, ya sea reconociendo prerrogativas al gobernado para impugnarlos.

Por fortuna, como sobradamente se ha repetido, nuestra legislación prevé estas alternativas de defensa. En el ámbito fiscal federal, es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el trámite y resolución de los asuntos que se le planteen, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con la finalidad de mejor proveer el derecho de las personas que reciba del Titular de la Secretaría, podrá delegar facultades a favor de otros funcionarios, a excepción de aquellas que por ministerio de ley deban ser ejercidas directamente por él. Esta acción delegatoria

está legalmente sustentada por el Acuerdo de delegación y Adscripción de las unidades administrativas, a fin de cumplir con lo señalado por los artículos 16 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4º. del Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que tenga validez, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Así, es en el citado Reglamento donde se otorga a dicha Secretaría la facultad para tramitar y resolver los recursos de revocación que se le presenten.

Por tanto, es en el artículo 57 de ese ordenamiento en que se plasmen las atribuciones que se le confieren a la Administración General Jurídica de Ingresos, señalándose en la fracción XIX que es a ésta a quien corresponde conocer, tramitar y resolver los recursos administrativos de su competencia. Por otra parte, es el artículo 58 fracción V el que le confiere a la Administración Especial Jurídica de Ingresos órgano integrante de la Administración General Jurídica en donde se reconocen atribuciones a ésta para la resolución de los recursos de revocación que se hagan valer en contra de aquellos actos o resoluciones emanados de las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Federal y Jurídica de Ingresos, de ella misma, de las Especiales de Recaudación y Auditoría Fiscal.

Ahora bien, respecto a las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, es el artículo 96 fracción V del Reglamento invocado, quien asigna las atribuciones para conocer y resolver los recursos administrativos que se planteen en contra de actos de resoluciones emitidas por ella misma, por las Administraciones Locales de Recaudación, por Locales de Auditoría Fiscal, de las Aduanas que correspondan a su circunscripción territorial, así como aquellos recursos que los particulares interpongan con motivo de resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas.

Aunado a los numerales invocados, es el artículo 106 fracciones incisos a), b), c) y f) del reglamento de la materia, en el cual se precisa en forma más detallada la competencia que

cada dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene para el trámite y resolución de los recursos de revocación, siendo las que a continuación se especifican;

“ARTÍCULO 106.- Serán competentes para tramitar y resolver los recursos administrativos establecidos por las leyes fiscales:

I.- Tratándose de la revocación prevista en el Código Fiscal de la Federación:

a) La Administración General Jurídica de Ingresos cuando se controviertan resoluciones dictadas por ella misma o por cualquier unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría de Ingresos, o por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados, incluyendo los recursos que se refieren a los incisos b) y c) de esta fracción;

b) La Administración Central de lo Contencioso y la Administración de Recursos Administrativos, cuando se impugnen resoluciones dictadas por las unidades administrativas que dependan de las Direcciones Generales o de las Administraciones Generales adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, por las administraciones Locales, por las unidades administrativas que dependan de estas, las aduanas o por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados, así como cuando se impugne el procedimiento administrativo de ejecución aplicado por alguna de las unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos. La Administración Especial Jurídica de Ingresos será competente cuando se impugnen resoluciones o actos dictados por las Administraciones Generales, de Auditoría Fiscal Federal y Jurídica de Ingresos siempre que se trate de alguno de los sujetos o entidades a que se refiere el apartado D, del artículo 95 de este reglamento, por ello mismo o por las Administraciones Especiales de Recaudación y de Auditoría Fiscal o por sus unidades administrativas;

c) Las Administraciones Locales Jurídicas de Ingreso, cuando se controviertan sus propias resoluciones o actos, los dictados por las Administraciones

Locales de Auditoría Fiscal y los de Recaudación, o los dictados por las unidades Administrativas que de ellas dependen, de igual forma, tratándose de actos emitidos por las autoridades fiscales de las entidades federativas en materia de ingresos coordinados, respecto a contribuyentes o personas domiciliadas en la circunscripción territorial de la Administración Local Jurídica de Ingresos. También serán competentes dichas Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, cuando se impugnen las resoluciones de una autoridad aduanera cuya sede se encuentre comprendida dentro de su circunscripción territorial.

d) La tesorería de la Federación, cuando se controviertan resoluciones dictadas por las unidades administrativas que la integran;

e) La procuraduría Fiscal de la Federación, en las materias de u respectiva competencia, y

f) La administración General Jurídica de Ingresos, en los demás casos de competencia de la Secretaría.

Cuando se alegue que un acto administrativo impugnado mediante recurso de revocación, no fue notificado o que lo fue ilegalmente, será competente la unidad administrativa que, conforme a los incisos anteriores, lo sea para conocer del recurso contra dicho acto.

II.- Tratándose de la inconformidad prevista en la Ley de Coordinación Fiscal, la Administración General Jurídica de Ingresos, y

III.- Tratándose del recurso administrativo de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen de los actos que apliquen cuotas compensatoria definitivas, las Administraciones Generales, Central de lo Contencioso, Especial y Local Jurídicas de Ingresos.”

La interacción que se presenta entre el gobernado y las autoridades del fisco, inevitablemente generarán desacuerdos, inconformidades, lo que trate consigo el que uno pretenda hacer prevalecer su razón sobre la otra; es por ello que el Código Fiscal de la Federación prevé la existencia del recurso de revocación, a fin de que el particular haga valer ante la propia Secretaría su derecho de defensa, tendiente a lograr le sean restituidos sus derechos. Así, este instrumento de impugnación instituido en nuestra legislación con el objeto de revocar o modificar los actos de la administración pública, se encuentra recogido por dicho ordenamiento fiscal federal en el artículo 116.

#### 4.4 Requisitos para su admisión

Por cuanto a las formalidades exigibles para su tramitación es válido decir que debe atenderse a tres aspectos fundamentales, siendo los que a continuación se mencionan:

- a) Oportunidad en el Recurso;
- b) Escrito de Interposición; y
- c) Anexos del escrito.

Respecto al primer punto me referiré de manera particular a lo dispuesto por el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establece los requisitos que deben observarse en cuanto al plazo y lugar en que habrá de presentarse, siendo los siguientes:

“ARTÍCULO 121.- El escrito del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efecto su notificación....”

De lo anteriormente señalado podemos desprender que si el escrito es interpuesto después del plazo establecido, la autoridad administrativa deberá desechar el recurso, toda vez que de acuerdo en lo dispuesto en ley, se entenderá que se ha consentido el acto, y en contra de actos consentidos no procederá el recurso.

Por lo que se refiere al inciso b), el cual alude al escrito de interposición, deberá satisfacer los requisitos mínimos; así, el numeral 18 del Código Fiscal de la Federación establece cuáles son los requisitos mínimos que deberán contener las promociones que se pretenden ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

**ARTÍCULO 18.-** Toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales deberá estar firmada por el interesado o por quien legalmente esté autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en que se imprimirá la huella digital.

... el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

“I.- Constar por escrito.

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

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

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

También debo señalar que si bien es cierto existe una forma aprobada por la propia Secretaría para la interposición del recurso (FORMATO H.R.R. 1), también lo es que no resulta obligatoria su utilización, siendo permisible presentarlo en escrito libre, siempre y cuando cumpla con los requisitos mínimos establecidos.

Además de la observación de los requisitos a que se refiere el citado artículo 18, deberá integrarse a dicho escrito la expresión de agravios que le cause el acto impugnado, entendiéndose por ello la manifestación que haga el recurrente del razonamiento o alegato por

el cual considera que la resolución o acto impugnado es violatorio, ya sea de alguna o algunas disposiciones del Código Fiscal de la Federación o de la ley específica en la cual se apoyó la autoridad para emitir el acto o resolución impugnada, o porque se considera que la autoridad dejó de aplicar alguna disposición fiscal; en tal virtud, debe entenderse por agravio el señalamiento concreto de cual es la parte de la resolución que lo causa, el precepto legal que se estimó violado, así como el razonamiento lógico-jurídico por el cual se considera infringido, debiendo, de igual manera, incluirse una narrativa de hechos, y cuando quien promueve no sea el interesado, deberá exhibirse la escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos, y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público, tendientes a acreditar la representación legal, pues debemos recordar que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 del referido Código, en materia fiscal no se admite la gestión de negocios.

Por lo que se refiere al último inciso, en el cual se hace referencia a los anexos que deberán acompañar al escrito, el numeral 122 de Código Fiscal de la Federación dispone que serán los siguientes:

“ARTÍCULO 122.- El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

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

Debemos precisar que cuando no se satisfagan los requisitos que debe contener el escrito, o bien se haya omitido acompañar al recurso alguno de los anexos aludidos, la autoridad administrativa requerirá al promovente para que en un plazo de cinco días hábiles subsane tal omisión, apercibido que en caso de no dar cumplimiento, se tendrá por no presentado.

Como ha quedado de manifiesto en párrafos anteriores, cuando la promoción se presente en nombre de otro, deberá presentarse junto con el escrito de recurso, el documento que

demuestre el acreditamiento de la personalidad, por quien actúa a favor de un tercero, y dado que ya ha sido explicado de manera amplia, únicamente lo señalo.

Respecto al documento en que conste al acto impugnado o resolución definitiva que contenga algunos de los actos a que se refiere el artículo 117 del Código de la materia, este requisito tendrá su excepción cuando se trate de un tercero que afirma ser propietario de los bienes o negociaciones o titular de los derechos embargados; sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se refiere al primero de los casos, tendrá el interesado que probar el derecho que afirma tener.

De igual manera, el ocursoante deberá acompañar a su escrito de recurso, el documento en que conste la notificación del acto que se impugna; éste tiene por objeto el que la autoridad pueda determinar si un acto recurrido se encuentra dentro del plazo de cuarenta y cinco días que establece el artículo 121, o en su defecto, si se trata de un acto consentido; la excepción a este requisito se tendrá cuando el que promueve declare bajo protesta de decir verdad que no se dejó constancias de la misma, o bien cuando ésta se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo, o el recurso se haga valer contra el embargo o si se trata de los terceros a que se alude en el párrafo que antecede.

---

Ahora bien, pasando al punto relativo a las pruebas que deberán acompañarse, es ésta una particularidad del recurso respecto a los procesos, toda vez que aquí no se abre periodo de ofrecimiento de pruebas, de ahí la importancia de hacer acompañar los elementos que permitan dar credibilidad a las manifestaciones que se viertan en el escrito.

Dispone el artículo 123 que cuando las pruebas documentales ofrecidas por quien promueve no obren en su poder, si éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, asimismo, señalará el archivo o lugar donde estén, a fin de que la autoridad que deba resolver el recurso de que se trata esté en posibilidad de requerir el envío de pruebas cuando ello sea posible. Por tanto, el interesado se encuentra obligado a identificar de manera precisa el o los documentos a que se refiere, procurando mencionar el

numero de oficio, fecha o documento de que se trate, así como la autoridad que lo haya expedido y el archivo en que se localice; empero, debe tomarse en cuenta que no bastará la simple declaratoria del agraviado, en el sentido de que no puede obtener o no cuenta con las documentales para tenerlos por cierto, sino que deberá demostrarlo mediante las copias de los escritos a través de los cuales solicitó a la autoridad correspondiente aquellos, los que deberán de ostentar el sello de la dependencia, y cuya fecha tendrá que ser anterior a la fecha de interposición del recurso.

En el caso de que el ocursoante tenga en su poder los documentos, podrá presentarlos en copias simples, reservándose el derecho de autoridad administrativa para que en lugar de duda respecto a la autoridad de estos, requiera al inconforme la exhibición de los originales o copias debidamente certificadas. Al igual que con el resto de los requisitos, en caso de haberse omitido su acompañamiento, la autoridad requerirá al promovente para que en un término de cinco días las presente, y en caso de incumplimiento, se tendrá por no interpuesto.

Debo insistir que una vez comentados los requisitos a que está sujeta la procedencia del recurso, no debe perderse de vista que dicho medio de defensa tiene como propósito el control de los actos que emita la autoridad administrativa, y que además procura una respuesta expedita y sencilla en bien del particular, por lo que la autoridad no debe ver de manera estricta el cumplimiento de dichos requisitos.

Lo anterior resulta concordante con lo aseverado por el tratadista Gonzalo Armienta, quien señala que “si en términos generales, en la vía jurisdiccional no resulta procedente la súplica de la deficiencia de la queja, este principio tiene actualmente algunas salvedades, por lo que en esta vía del recurso administrativo, la autoridad no debe ser tan estricta, al tomar en consideración, como ya se ha reiterado, que el recurso administrativo tiene como uno de sus fines principales encauzar, dentro del marco jurídico, el quehacer administrativo, por lo que si del escrito se desprende claramente la violación a la ley, es recomendable que no obstante la falta de cita de artículos legales, la autoridad resuelva el

fondo del asunto; recuérdese que tanto la ley como la jurisprudencia administrativa ha penetrado ya en el antiguo proverbio; *da mini factum debo tibi jus*.

Así, en el contencioso administrativo mexicano podemos observar que conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las salas pueden corregir, en sus sentencias, los errores en las citas de los preceptos invocados por las partes.

*Sin embargo, si del escrito de recurso no se desprende en forma clara cuál fue la violación que la autoridad cometió, será indispensable requerir al particular para que señale con precisión los artículos que a su juicio se conculcaron.*"<sup>33</sup>

El maestro Agustín Gordillo coincide en señalar la necesidad de que la autoridad administrativa a quien corresponda admitir y resolver el escrito interpuesto, deberá actuar con flexibilidad respecto a las deficiencias que aquél pudiera contener. Así, si un escrito no llena por sí mismo los requisitos de un recurso jerárquico válido, pero sus deficiencias pueden ser salvadas apreciando el complemento de éste a otro escrito que tampoco independientemente fuera válido, puede, no obstante, considerarse al conjunto de los dos un recurso formalmente válido."

#### **4.5 Causales de procedencia e improcedencia**

En concordancia con lo dispuesto por el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de revocación procederá en contra de:

- I.- Las resoluciones definitivas dictadas por Autoridades fiscales y federales que:
- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
  - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
  - c) Dicten las autoridades aduaneras.
  - d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular

<sup>33</sup> Gonzalo, Armenta Op.cit Pág 194

en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales que:

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

De la transcripción anterior se hace énfasis respecto a la parte primera del citado numeral, que el recurso procederá siempre y cuando el acto que se pretende impugnar haya quedado firme, lo cual significa que si el escrito fuera interpuesto en contra de un acto provisional, no será admisible por no cumplir el supuesto a que nos referimos.

En algunas ocasiones se observa en la práctica que el particular interpone el recurso en contra de una resolución provisional omitiendo considerar que la autoridad goza de cuatro meses para la emisión de la definitiva, como sucede en materia aduanera, y que prevé el artículo 155 de la Ley que regula dicha materia, y sólo en caso de no emitirla, la provisional adquirirá el carácter de definitiva; en tal circunstancias, cuando se interponga en contra de la provisional, procederá su desechamiento por no cumplir con los extremos de la fracción I del referido numeral 117, del ordenamiento fiscal federal.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, un recurso resulta improcedente y en consecuencia deberá desecharse, cuando se haga valer en contra de los siguientes actos o resoluciones definitivas:

**ARTÍCULO 124.-** Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

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

II.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.

III.- Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

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

VI.- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código.

VII.- Si son revocados los actos de autoridad.

Respecto al primer punto, ha quedado de manifiesto que sólo quien demuestre tener interés jurídico en el asunto, estará facultado para promover el recurso en contra de aquel acto que afecte su esfera jurídica; también hemos señalado que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, en ningún trámite administrativo se admitirá

la gestión de negocios, lo cual significa que la representación deberá acreditarse bien sea con escritura pública o carta poder que cumpla con los requisitos de ley.

De acuerdo con la fracción II, debemos precisar que las resoluciones recaídas al recurso no podrán ser impugnadas de nueva cuenta por ese medio de defensa; solamente será permisible controvertir la resolución a través del juicio de nulidad que podrá iniciarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al igual que el párrafo anterior, no serán impugnables las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, pues debemos recordar que los actos o resoluciones de las Salas, no podrá el gobernado impugnarlas ante la autoridad administrativa.

La fracción IV se refiere a que todos aquellos actos que no hayan sido combatidos dentro del plazo de 45 días previsto por el artículo 121, se tendrán por consentidos, entendiéndose por ello el que el inconforme los ha aceptado sin haber hecho uso del derecho de defensa.

Por cuanto a la causa de improcedencia integrada a la fracción V, debo señalar que el ocursoante estará obligado a impugnar, tratándose de actos conexos, mediante la misma vía que haya utilizado para el primero, esto es, que si la resolución se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tendrá que hacerla valer por ella misma; una de las razones de esta medida es evitar que el órgano administrativo y la Sala del Tribunal emitan resoluciones encontradas

El recurrente, cuando niegue conocer el acto que la autoridad señale, podrá, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 129 fracción II del Código Fiscal de la Federación, impugnar el requerimiento de la autoridad, para lo cual estará obligada a dárselo a conocer, teniendo el afectado un plazo de cuarenta y cinco días para producir la ampliación del recurso, y sólo en caso de no ampliarlo o a falta de agravios, será improcedente.

Finalmente, cuando el acto haya sido revocado por la autoridad que lo emitió, el recurso no procederá; ello es comprensible ya que al no existir afectación del interés jurídico del

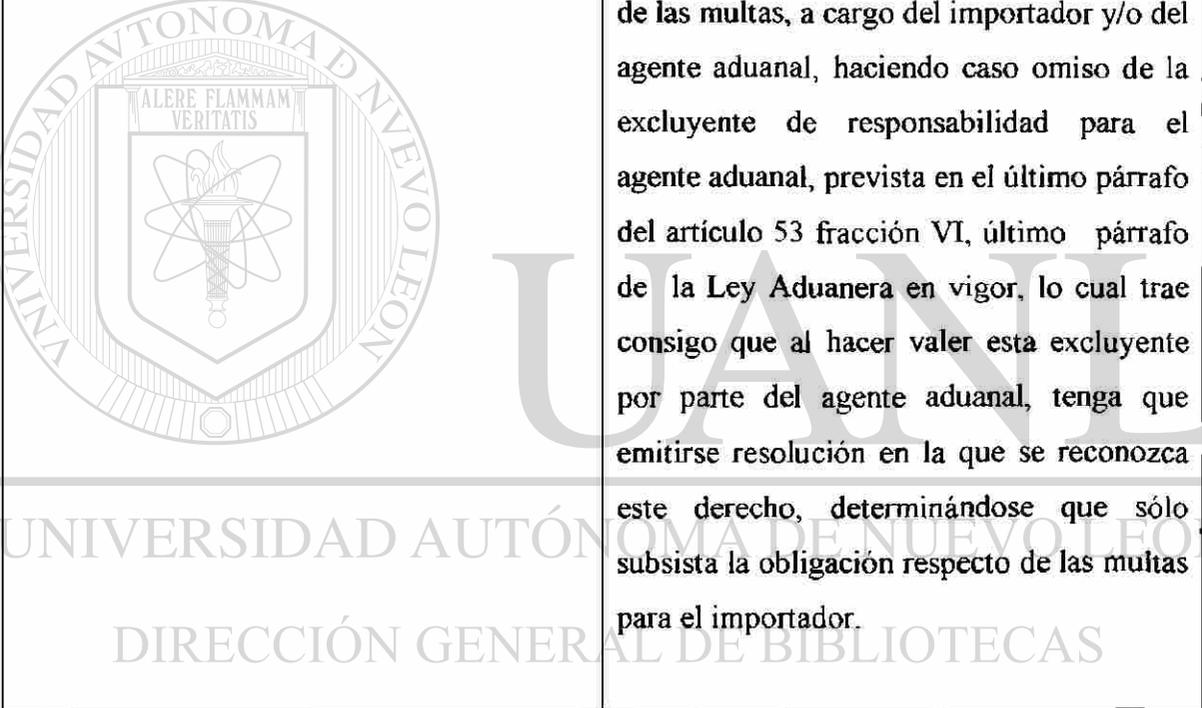
particular, no existe razón para interponer el recurso, en este caso la autoridad lo declarará sin materia.

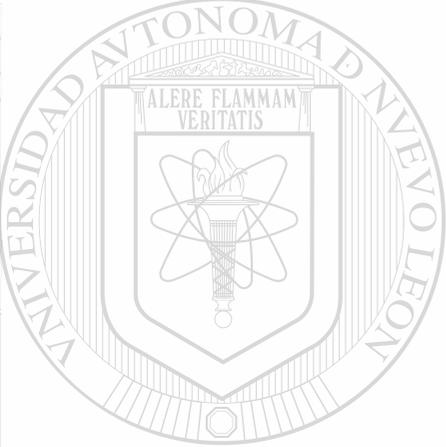
#### 4.6 Causales de ilegalidad

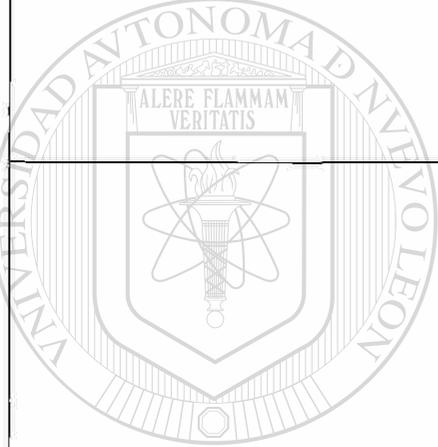
Derivado de mi experiencia, habré de referirme a aquellos motivos de ilegalidad en que incurre con mayor frecuencia la autoridad administrativa respecto a la emisión de sus resoluciones, haciendo la aclaración que tienen sólo un carácter ejemplificativo, toda vez que en la realidad constituyen un mayor número; sin embargo, este análisis está representado por los agravios que más comúnmente son planteados por el ocursoante en los recursos de revocación. Asimismo, a efectos de darle orden, los relacionaré uno a uno, exponiendo las observaciones que correspondan a cada uno de ellos.

<b>Causal de Ilegalidad</b>	<b>Comentarios</b>
Falta y fundamentación, actos y motivación	Con suma frecuencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de que los actos sean emitidos por alguna de sus dependencias, como es la Administración Local de Recaudación; la Administración Local de Auditoría Fiscal o bien por la aduana de su adscripción, incurren en formulación de resoluciones o actos carentes de una adecuada fundamentación y/o motivación, circunstancia que, al dejar en estado de indefensión al contribuyente por desconocer los preceptos en los que la autoridad administrativa funda su proceder, así como

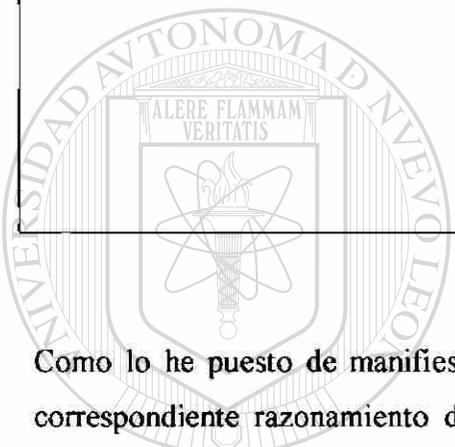
	<p>también por ignorar las razones o causas particulares que aquella tuvo para emitir dicho acto, trae aparejado el hecho de que al ser impugnado ese acto a través del recurso de revocación o bien por medio de juicio de nulidad planteado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se deje sin efectos a fin de que la autoridad subsane estos requisitos de ilegalidad</p>
<p>Falta de valoración de pruebas</p>	<p>En tratándose de actos por los cuales la fiscalizadora de inicio al procedimiento administrativo, y refiriéndome de manera específica a materia aduanera, debo señalar que le asiste al afectado el derecho de que la autoridad administrativa le otorgue un plazo de 10 días para que exhiba las pruebas tendientes a desvirtuar los hechos imputados, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 150, último párrafo de la Ley Aduanera en vigor; empero, se observa en la práctica que la fiscalizadora omite otorgar el valor probatorio a las documentales ofrecidas, hecho que transgrede en perjuicio del particular lo previsto por el artículo 130 penúltimo</p>

	<p>párrafo del Código Fiscal de la Federación vigente.</p>
<p>Aplicación de las disposiciones fiscales respecto a lo dispuesto por el numeral 42 de la Ley Aduanera vigente al mes de marzo de 1996, hoy Artículo 54, en relación con responsabilidad solidaria.</p> 	<p>Efectivamente, es común que la Administración de Auditoría Fiscal emita resoluciones, relacionadas con actos de comercio exterior, en las cuales determine, la aplicación de accesorios, como es el caso de las multas, a cargo del importador y/o del agente aduanal, haciendo caso omiso de la excluyente de responsabilidad para el agente aduanal, prevista en el último párrafo del artículo 53 fracción VI, último párrafo de la Ley Aduanera en vigor, lo cual trae consigo que al hacer valer esta excluyente por parte del agente aduanal, tenga que emitirse resolución en la que se reconozca este derecho, determinándose que sólo subsista la obligación respecto de las multas para el importador.</p>
<p>Falta de notificación de la clasificación arancelaria, cotización y avalúo.</p>	<p>Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Principio de Legalidad y Seguridad Jurídica, todo acto que afecte la esfera jurídica del gobernado deberá ser dado a conocer por escrito, en el que se contemplen los preceptos legales en que la</p>

 <p>UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN</p> <p>ALERE FLAMMAM VERITATIS</p>	<p>autoridad basa su proceder, así como las causas que lo provocan. Ahora bien, la emisión de la resolución por parte de la autoridad administrativa, tratándose de actos en los que medie la importación o exportación de mercancías, estará basada, invariablemente en la clasificación arancelaria, cotización y avalúo, determinación que regularmente omite dar a conocer al afectado; si consideramos que de acuerdo con lo previsto por el artículo 170 fracción II del Reglamento de la Ley Aduanera, vigente en 1996, se encuentra la autoridad obligada a darla a conocer, es indudable que la resolución es fruto de acto viciado; en tal virtud, al hacer valer el inconforme esta violación, procederá dejar sin efecto la resolución combatida, a fin de que la autoridad emita otra que la sustituya, siempre que haya notificado previamente la citada clasificación arancelaria, cotización y avalúo.</p>
<p>UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN</p> <p>DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS</p>	
	<p>Tanto la recaudadora como la fiscalizadora emiten las resoluciones en las que, tratándose de facultades discrecionales, como es el caso del rango de aplicación de multas previsto en el citado numeral 76 del ordenamiento fiscal invocado, en el cual se prevé un mínimo del 70% y un máximo del 100%,</p>

	<p>aplican el porcentaje más elevado, sin exponer en la resolución las razones particulares, circunstancias y hechos que justifiquen tal determinación, lo que se traduce en una clara falta de motivación y desvío de poder, por lo que al ser impugnada por el particular, implica dejarla sin efectos, a fin de que se emita otra que la sustituya, debidamente motivada.</p>
 <p>UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS</p>	<p>El particular aduce con cierta regularidad que la orden de verificación incumple las disposiciones prevista por los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, al no señalar de manera específica las características de la mercancía a revisar (en vehículos), el nombre del tenedor o propietario, el domicilio, por el personal que tiene a su cargo el desarrollo de la diligencia, sin embargo, afronta un problema, que al pretender hacer valer este agravio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, al afirmar que quien requisitó dicha orden fue personal incompetente, deberá probar tales afirmaciones, lo que conlleva a que no</p>

	<p>siempre está en posibilidad de hacerlo, no resultando siempre efectivo este agravio para lograr la revocación del acto.</p>
<p>Indebida circunstanciación de la identificación del personal actuante.</p>	<p>Refiriéndonos a las visitas domiciliarias que la Administración de Auditoría Fiscal lleva a cabo, a efecto de ejercer sus facultades de comprobación en cuanto al cumplimiento de las obligaciones fiscales, omite en algunas ocasiones circunstanciar los datos relativos a la identificación del personal que tiene a su cargo la diligencia, por tanto, al pasar por alto asentar en el acta inicial correspondiente el nombre completo, el fundamento legal, los datos del certificado u oficio identificatorio, el nombre de quien la emite, la fecha de expedición así como de expiración, etc. El visitado estará en posibilidad de impugnar la falta de una adecuada circunstanciación, lo que traerá consigo que se deba reponer el procedimiento, invalidando con ello la resolución combatida.</p>
<p>Resoluciones relacionadas con actos de comercio exterior, notificados por la aduana.</p>	<p>Las resoluciones derivadas de actos de importación o exportación de mercancías son notificados por la Aduana, sin que de acuerdo con lo previsto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenga</p>

	<p>facultades para ello.</p> <p>Ahora bien, es pertinente aclarar que a raíz de las reformas al referido Reglamento, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1996, la facultad de la Aduana para notificar sus propios actos le ha sido reconocida; de ahí que el agravio que se planteó en este sentido, procederá siempre y cuando la comisión de los hechos se haya realizado previamente a la publicación de la reforma señalada, esto es, antes del 11 de septiembre de 1996.</p>
--	--

Como lo he puesto de manifiesto en párrafos anteriores, la exposición de agravios y el correspondiente razonamiento de cada uno de ellos constituyen una alusión a aquellos motivos más frecuentemente planteados en los recursos de revocación interpuestos por el gobernado, lo cual lleva implícitamente a reconocer la existencia de un sin número de ellos; pero es importante resaltar que lo expuesto también nos lleva a inferir que es real y común la emisión de estos actos, por parte de la autoridad administrativa, en clara contraposición a los señalamientos legales, de ahí que pueda afirmar que esto viene a comprobar la particular importancia de que nuestra legislación haya recogido, para bien del gobernado, la existencia de este medio de defensa, y más concretamente, como es el caso del recurso de revocación.

#### **4.7 Efectos que su resolución produce**

Invariablemente, para que las resoluciones provenientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al igual que las restas de las autoridades administrativas, cumplan con las disposiciones legales a que están sujetas, deberán observar la debida fundamentación y

motivación, así como también contendrán la contestación de cada uno de los motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente, con la salvedad de que en caso de algún agravio de fondo, que sea suficiente para demostrar la ilegalidad de la resolución impugnada, no se hará necesario el análisis de los restantes. Lo anterior es coincidente con lo aseverado por el repuesto fiscalista Delgadillo Gutiérrez al señalar que “La resolución que ponga fin al recurso deberá, como todo acto de autoridad, estar fundada y motivada, y examinar todos los agravios que se hicieron valer, excepto cuando uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto. Delgadillo Gutiérrez. Principio de d,p. 191.)

La resolución que recae al recurso de revocación interpuesto por el agravio, no siempre tiene el mismo efecto; algunas veces el medio de defensa se encuentra sustentado en vicios de forma o procedimiento; otras ocasiones se esgrimen razones de fondo; si la resolución se reclama en función a causa de forma o procedimiento, la autoridad se reservará el dar a conocer su juicio o respuesta sobre el fondo, dejando a salvo su derecho para emitir una nueva resolución, una vez que se haya subsanado la causa o causas formales o procedimentales hechas valer; pero si la impugnación va orientada a atacar irregularidades de fondo, en las que el particular tenga la pretensión de lograr que se revoque el acto, la autoridad resolutoria estará obligada a dejar sin efecto la resolución, en caso de que las pruebas y argumentaciones permitan demostrar que le asiste la razón al contribuyente.

El artículo 133 del Código Fiscal de la Federación prevé los efectos que tendrán las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, siendo las que a continuación se detallan:

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

- I.- Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II.- Confirmar el acto impugnado.

III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado.

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

En el primer caso es típico que cuando el particular interpone el recurso omitiendo anexar los documentos que deberá acompañar, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, y habiéndolo requerido la autoridad para que en el plazo de cinco días los exhiba en caso de no atender dicho requerimiento, será procedente su desechamiento.

Por lo que se refiere a la fracción II del citado numeral, la autoridad confirmará el acto cuando el agraviado no haya desvirtuado o bien no haya comprobado con las pruebas exhibidas y argumentos señalados, que la resolución contenga las causales de ilegalidad asentadas en su escrito.

Respecto al sentido a que se refiere el punto III, fundamentalmente se presenta cuando existe clara muestra de que la autoridad actúa en contravención a las disposiciones legales que regulan el procedimiento.

La fracción IV señala que la resolución dejará sin efectos el acto impugnado, debiendo entender por ello que en virtud de los elementos ofrecidos por el particular, así como la valoración de dichas pruebas, la autoridad llega a la convicción de que le asiste la razón al recurrente y que por tal motivo proceder revocar el acto recurrido.

Por último, la autoridad llega a la conclusión de que le asiste en parte la razón al inconforme; procede a modificar el acto o, en su caso, deja la resolución para efecto de emitir otra nueva que sustituya a la primera.

Estructuralmente hablando, debo señalar que las resoluciones están integradas por cuatro bloques o partes siendo las siguientes:

- a) antecedentes;
- b) substanciación del recurso;
- c) consideraciones; y
- d) puntos resolutivos.

Respecto al capítulo de ANTECEDENTES, debo precisar que en éste quedan comprendidos los datos más relevantes relativos al recurso, tales como fecha de presentación, nombre de quien lo interpone, así como el acto o resolución que se combate, debiendo además mencionarse en esta parte del recurso, la fecha en que fue legalmente notificada la resolución. También en esta parte deberá comprenderse la substanciación del recurso, lo cual significa que se asentará el fundamento legal que permite a la autoridad la competencia para resolverlo.

Por cuanto a la parte segunda, correspondiente a la SUBSTANCIACION, en ésta se contiene el señalamiento de que la autoridad admite el recurso- en caso de que sea procedente y substancia el recurso de referencia, indicando además que tiene por ofrecidas y exhibidas las pruebas que se anexen al escrito.

Posteriormente, se hace la observación de que habiéndose realizado el estudio del asunto planteado, y considerando las constancias que obran en el expediente administrativo correspondiente, de conformidad con el primer párrafo del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, se procede a dictar resolución a lo que proceda con base en las siguientes “CONSIDERACIONES”:

La parte referente a las CONSIDERACIONES, normalmente está dividida en tres partes; en la parte primera se indicará que mediante la resolución o acto impugnado, la autoridad emisora de la misma comunicó al contribuyente que revisó el expediente a su nombre, concluyéndose con una anotación en forma resumida, el contenido de la resolución o acto

que se impugne, tomando en consideración los motivos que tuvo para emitirlos; la segunda parte corresponde a una síntesis o resumen de los agravios que el recurrente hace valer en su recurso. Cuando el recurrente plantee varios agravios, éstos deberán distinguirse por medio de incisos, debiendo recaer a cada uno de ellos su respectiva contestación; sin embargo, cuando un solo agravio resulte suficiente para revocar el acto, la autoridad se abstendrá de entrar al estudio y contestación de los restantes.

Ahora bien, debo destacar que la parte tercera representa el aspecto más importante de la resolución, ya que en ella se contiene el sentido de la resolución que recaiga al recurso. Esta contestación a fin de dar cumplimiento a los requisitos de legalidad a que está sujeta, como es el caso de contener una debida fundamentación y motivación, deberá contener una clara exposición de motivos y señalar los preceptos legales en lo que se base ésta.

La contestación de los agravios se hará en el mismo orden en que se hubiesen asentado en el segundo punto considerativo y en forma individualizada, relacionándola con las pruebas que se presentaron en su caso para desvirtuar el acto impugnado.

Finalmente, refiriéndonos a los **PUNTOS CONSIDERATIVOS**, en ellos se señala de manera precisa el sentido de la resolución y que en virtud de haber señalado en párrafos anteriores los diferentes sentidos de las resoluciones, en obvio de repeticiones, los doy aquí por reproducidos. En la práctica podemos observar que regularmente son dos los puntos considerativos; en el primero se señala el sentido de la resolución, así como los datos propios del acto impugnado, (monto del crédito, número de resolución impugnada, así como la causa que lo motivo, y el señalamiento, en caso de ser confirmatoria, de que el crédito de referencia se actualizará de conformidad con los artículos 17-A y 70 tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El segundo punto resolutivo regularmente se destina a instruir a la autoridad que corresponda para que notifique la resolución.

Para concluir, la resolución deberá contener la firma, el nombre y cargo del servidor competente.

## CAPÍTULO V

### RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN OTRAS LEYES

#### 5.1 Recurso de inconformidad (I.M.S.S.)

Si bien es verdad que este tipo de recurso no corresponde a un medio de defensa que prevea el Código Fiscal de la Federación, al igual que el recurso de inconformidad que se interpone ante el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores, estimo que es de particular importancia abordarlos en este trabajo aunque sea muy someramente, toda vez que ambos, junto con el recurso contenido en el citado ordenamiento fiscal federal, son los instrumentos jurídicos de defensa en el ámbito administrativo, previstos por la ley para la impugnación de resoluciones dictadas en materia tributaria.

En lo que se refiere al recurso de inconformidad, el cual procede contra resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, éste se encuentra previsto por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, y regulado por el reglamento del citado numeral, de la Ley invocada.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El recurso, según lo dispone el Reglamento del artículo 274 de la Ley de la Materia- deberá interponerse dentro de los 15 hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, en concordancia con lo señalado por el ARTÍCULO 4º del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, esto es, que el término comenzará a correr a partir del tercer día de que haya sido notificado legalmente el acto o resolución que se pretenda impugnar. Lo anterior es así si consideramos lo previsto por el artículo 8º del reglamento, el cual dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 8º. – Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibirlas y, en su defecto, en el que tuviese registrado en el Instituto.

Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente al en que se haya hecho la notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de la resolución que se notifica.

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones que se notifiquen, comenzaran a correr el día siguiente de la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva. En los términos solo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto.

Estos lineamientos legales relativos a los términos en que surten efectos las notificaciones, encuentran su símil con lo previsto por el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

En cuanto a los demás requisitos legales, estos se sujetan básicamente a las disposiciones previstas por el Código Fiscal de la Federación; así, es permisible que la interposición del recurso se presente personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. Por lo que se refiere a los requisitos que debe observar el medio de defensa que aquí se comenta, el numeral 3º del referido Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, si bien es cierto que dispone que la tramitación del recurso no sujetará a formalidad especial alguna, a excepción de los requisitos que en el se prevén, en esencia, son los mismos que previene el diverso 18 del Código Fiscal de la Federación, lo que nos lleva a concluir que existe uniformidad en cuanto a la exigencia de los requisitos que deben cumplirse.

Entre los requisitos exigibles para su admisión, están previstos los siguientes:

ARTICULO 3.- El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso;
- b) mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste este acto, y citando, en su caso, las fechas y números de las liquidaciones, oficio o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer;
- c) hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y
- d) contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que se apoye el recurso...

El artículo anterior, prevé, además, que cuando la interposición del recurso sea realizada por conducto de representante legal o mandatario del agraviado, deberá acompañarse a dicho escrito con el poder correspondiente que permita demostrar el acreditamiento de la personalidad.

Así mismo, dicho artículo señala que en caso de existir deficiencias en el escrito, la autoridad requerirá al inconforme para que en un término de cinco días hábiles, atienda la petición de ésta, en el sentido de corregir, aclarar o cumplimentar su recurso, apercibiéndolo que de no atender tal requerimiento, se desechará el mismo.

Ahora bien, el ordenamiento que regula el recurso que nos ocupa, contempla el principio de definitividad ya que para poder impugnar el acto o resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario haber agotado previamente el recurso, lo cual significa que el inconforme podrá hacer uso del recurso cuando ésta afectue los intereses del particular; o

bien, en contra de la negativa ficta; es decir, cuando habiendo transcurrido el plazo previsto por la ley para dar contestación a la petición del interesado, no lo haya hecho, materializándose la hipótesis prevista por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, mismo que literalmente dispone:

**ARTÍCULO 37.-** Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte...

Es menester señalar que cuando se trate de resoluciones que provengan de las delegaciones estatales o regionales, el medio de defensa deberá presentarse ante el Consejo Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social. Las resoluciones deberán emitirse por mayoría de votos, según se trate del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional.

## **5.2 Recurso de inconformidad (INFONAVIT)**

La Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores es el ordenamiento jurídico que prevé la existencia de dos tipos de recurso que podrán interponerse en contra de los actos que emanen del Instituto, debiendo ser resueltos por la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

El primer medio de defensa está previsto por el artículo 25 de la citada Ley, siendo el único que tiene el carácter de obligatorio, esto es, que deberá agotarse antes de poder impugnar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual significa que sólo podrá ventilarse dicho juicio de nulidad en contra de la resolución que recaiga al recurso. Éste será procedente sólo en contra de aquellas discrepancias que se generen en torno al valor de las prestaciones que las empresas estuvieran otorgando a favor de los trabajadores, respecto a

materia de habitación, a fin de determinar el monto correcto, o bien, si tienen derecho a quedar exentas de esa obligación. Debe destacarse que este tipo de recurso única y exclusivamente puede ser promovido por la parte patronal.

Por lo que se refiere al segundo medio de defensa, se encuentra previsto por el numeral 52 de la Ley de la materia: en él se dispone que procederá en contra de las inconformidades que se presenten por parte de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios, respecto a la inscripción en el Instituto, derecho o créditos, y en fin, contra cualquier acto que lesione los derechos de los trabajadores, beneficiarios o patrones; consecuentemente, este recurso de inconformidad lo podrán promover indistintamente de su calidad, cualquiera que resulte afectado.

Tratándose de controversias derivadas entre el Instituto y los trabajadores o sus beneficiarios, los trabajadores tienen a su favor la optativa, lo que significa que puede recurrir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o bien, interponer el recurso ante el propio Instituto.

Por cuanto al recurso, éste observa en términos generales las mismas condicionales que se prevén para el de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el de revocación, que se interponer ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, difiriendo en cuanto al plazo otorgado. Así, el medio de defensa que nos ocupa es posible interponerlo de manera personal ante la Oficialía de Partes, o bien, por correo certificado, tal y como lo dispone el artículo 5° del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mismo que en la parte que interesa destacar, literalmente se observa lo siguiente:

ARTICULO 5° - “El recurso de inconformidad o la controversia sobre valuación se interpondrá por escrito, directamente ante la comisión o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último en que se tendrá como fecha de presentación la del día en que hayan sido depositados en la oficina de correos....

Respecto al término para interponerlo, el artículo 9 del ordenamiento referido prevé 15 días tratándose de la parte patronal y 30 para los trabajadores, a partir de que el inconforme tenga conocimiento del acto que se recurra. Lo anterior es explicable si tomamos en consideración que el legislador estimó la diferencia de plazo en virtud de que el patrón es quien dispone de la documentación y los elementos necesarios, a diferencia del trabajador que por no contar con aquellos, requiere de mayor tiempo, en caso contrario lo dejaría en desventaja, así pues, atinadamente decidió plasmar en la Ley un plazo más amplio para este último.

Al igual que los demás recursos, el escrito deberá acompañarse del documento en que conste el acto que se controvierte, las pruebas que ofrezca y; en caso que sea el representante legal quien promueva, el instrumento mediante el cual se acredita debidamente la personalidad con que actúa en cuanto a los datos que deba contener el escrito, deberá señalar el nombre del inconforme así como el de su representante legal, en su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones, el nombre y domicilio de los terceros interesados, en caso de que los haya, independientemente de los demás requisitos que debe contener todo recurso que se presente como es la exposición de hechos, agravios, etc., etc.

---

Una vez que haya sido integrado el expediente y desahogado las pruebas ofrecidas, y habiéndose elaborado el proyecto de resolución, ésta deberá emitirse dentro de los 15 días siguientes.

En la práctica, uno de los motivos que con mayor frecuencia se impugnan es el relativo a la pretensión del Instituto, de hacer exigible el pago de prestaciones con antigüedad mayor a cinco años, es decir, cuando teóricamente ha operado la caducidad.

### **5.3 Otros recursos administrativos**

En este apartado abordaré únicamente a manera de referencia, algunos de los recursos previstos en las diferentes leyes administrativas, haciendo la correspondiente aclaración de que no pertenecen a medios de defensa que se orienten a combatir actos considerados como

tributarios, distinción que he manifestado en párrafos anteriores al precisar cuáles son aquellos recursos que hay en dicha materia, sin embargo, estimé indispensable la alusión de algunos otros medios de defensa, porque ello no ayuda a comprender la pluralidad en cuanto a nombres, términos para su interposición, mecanismos procedimentales, etc., situación que viene a robustecer el planteamiento hipotético del presente trabajo, en el sentido de que tal diversidad provoca confusión en perjuicio del gobernado, ya que en muchas ocasiones confunde los términos, y cuando pretende rectificar, el acto ha quedado firme, perdiendo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa.

Así, cabe aclarar que la cita de los siguientes recursos sirve exclusivamente de ejemplo, ya que el número de los medios de defensa existentes para contraponerse a los actos ilegales emitidos por la Administración Pública es mucho mayor. También se prevé que no haré referencia en la siguiente relación a los recursos administrativos en materia tributaria, en virtud de que a éstos les he destinado una parte importante del presente trabajo para su análisis y comentarios.

El tratadista Hugo Carrasco Iriarte menciona en su obra "Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal", algunos de los recursos existentes en materia administrativa, siendo los siguientes:

Tipo de Recurso	Materia	Ordenamiento Jurídico
<p><b>III.- RECURSOS DE RECONSIDERACION</b></p> <p>Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dicte con fundamento en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia</p>	<p>Comercio</p>	<p>Artículo 16 del Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.</p>

<p>Económica y demás disposiciones derivada de la misma, Podrán promover dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación la reconsideración de dichas resoluciones.</p>		
<p><b>VI.- RECURSO ADMINISTRATIVO</b></p> <p>Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley Federal de Metrología y Normalización y demás disposiciones derivadas de ella podrán recurrirlas administrativamente por escrito, que presentaran ante la autoridad que haya pronunciado la resolución dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación</p>	<p>Metrología y Normalización</p>	<p>Artículos 121, 122, 123, 124, 125, 126 y 127 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.</p>

<p><b>VII.- INCONFORMIDAD</b></p> <p>Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dicte con apoyo en el Reglamento de la Distribución de Gas y disposiciones relativas podrán solicitar dentro del término de 8 días la reconsideración de los acuerdos respectivos.</p>	<p>Gas</p>	<p>Artículo 124 del Reglamento de Distribución de Gas.</p>
<p><b>VIII.- RECURSO DE REVISIÓN</b></p> <p>Contra las sanciones que imponga la Secretaría de Turismo con fundamento en la Ley Federal de Turismo, sus Reglamentos y demás disposiciones complementarias, procederá el recurso de revisión, el que se interpondrá por escrito</p>	<p>Turismo</p>	<p>Artículos 104, 105, 106, 107 y 108 de la Ley Federal de Turismo.</p>

<p>dentro de los siguientes 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución que se recurra.</p>		
<p><b>XII.- RECURSO DE INCONFORMIDAD</b>  Contra los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias con motivo de la aplicación de la Ley General de Salud que den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados podrán interponer el recursos de inconformidad en el plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución o</p>	<p>Salud</p>	<p>Artículos 438, 439, 440, 441, 442, 443, 445, 446, 447, 448, 449 y 450 de la Ley General de Salud.</p>

acto que se recurra.		
<p><b>XIII.- ESCRITO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Las resoluciones con carácter de definitivas que dicten las autoridades competentes por infracciones a las disposiciones que se contienen en este Reglamento, podrán ser recurridas por el infractor o por su representante legal debidamente acreditado, dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente en que le fue notificada dicha resolución. El escrito de inconformidad deberá dirigirse al Director General de Asuntos Jurídicos o al Director del Centro S.C.T. que</p>	Medicina del Transporte	Artículo 47 del Reglamento de Medicina del Transporte.

<p>corresponda.</p>		
<p><b>XXIII.- RECURSO DE INCONFORMIDAD</b>  Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p>	<p>Ecología y Protección del Ambiente</p>	<p>Artículos 176, 177, 178, 179, 180 y 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente.</p>
<p><b>XXIV.- RECURSO DE REVISION</b>  Las resoluciones que dicte La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal con motivo de la aplicación de la Ley y su reglamento, excepto aquellos que</p>	<p>Minería</p>	<p>Artículo 59 de la Ley Minera.</p>

<p>declaren la nulidad o cancelación de concesiones o asignaciones mineras o la suspensión e insubsistencia de los derechos que de aquellas deriven, podrán ser recurridas para su revisión, conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de la misma.</p>		
<p><b>RECURSO DE REVISION</b>          Contra los actos de la Comisión Nacional del Agua que causen agravio a particulares, estos podrán interponer el Recurso de Revisión dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. La interposición del recurso será optativo para el interesado.</p>	<p>Minería</p>	<p>Artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales” (1)</p>

Lo expuesto en el cuadro sinóptico que antecede, nos lleva a inferir de manera indubitable que existe una falta de uniformidad en cuanto a los términos para la interposición de los medios de defensa que contempla nuestra legislación administrativa, pues, como es posible apreciar, encontramos en ella plazos que van desde 8 días, como es el caso del recurso en

materia de gas, hasta la gran mayoría que prevén 15 días o de 45, como resulta el relativo al recurso de revocación en materia fiscal federal; asimismo, se aprecia la existencia de una gran diversidad en cuanto al aspecto nominativo de los medios de defensa, encontrando nombres como “recurso de revocación”, “recurso de inconformidad, de reconsideración, de revisión”, etc., circunstancia constitutiva de otro elemento que incide en la confusión respecto a su uso, aun para el propio abogado.

De lo anterior se deriva, pues, la necesidad de uniformar la nominación y los términos de interposición de estos medios de defensa, en la medida que la propia naturaleza de cada uno de ellos lo permita.

#### **5.4 Impugnación de las notificaciones**

La justificación para integrar este tema en el presente capítulo estriba en que si bien es cierto que la impugnación de la notificación no está elevado actualmente a rango de recurso; tal como aconteció hasta el año de 1977, en que el Código Fiscal de la Federación reconoce que el recurso de nulidad de notificaciones estableciendo en que establece el artículo 119, procederá en contra de aquellos actos que se den a conocer de manera ilegal, es decir, en franca violación a las normas jurídicas, mismo que se hará valer ante la propia autoridad que haya realizado el procedimiento notificadorio en forma ilegal, también lo es que debe abordarse atendiendo al hecho de que la ilegalidad en la notificación de los actos emanados de la Administración Pública, representa uno de los vicios de procedimiento que con mayor frecuencia se expone en el escrito presentado por el agraviado; en tal tesitura, procedo a pasar al análisis y comentarios del presente apartado.

Por lo que se refiere a la autoridad que notifica, podemos dividir a ésta de la siguiente manera:

- 1°. Cuando el acto es notificado por la propia autoridad que lo emite; y
- 2°. Cuando quien notifica es la oficina de correos.

Es importante destacar la distinción anterior, toda vez que, como lo veremos, con frecuencia se dan vicios en el procedimiento, los cuales concluyen cuando se comprueba la ilegalidad de las mismas, en la nulidad de la notificación.

El Código Fiscal de la Federación prevé en el artículo 134 que las notificaciones se harán de cinco diferentes formas: personales o por correo certificado, por correo ordinario o telegrama; por estrados; por edictos y por instructivo; desde luego que en cada una de ellas se contemplan circunstancias diferentes; para efectos de nuestro análisis nos enfocaremos a las notificaciones que deberán realizarse en forma personal o por correo certificado. Así, el citado numeral dispone en la fracción I, lo siguiente:

**ARTÍCULO 134.-** 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.**

De lo anterior se infiere que la autoridad administrativa, cuando la naturaleza del acto corresponda a citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos, invariablemente deberá darlos a conocer al interesado por correo certificado con acuse de recibo, o bien en forma personal, debiendo en este último caso dejar citatorio previo en caso de no encontrar a la persona a quien se deba notificar.

Lo anterior en concordancia con lo dispuesto por el artículo 137 del Ordenamiento Fiscal Federal, el cual dispone que:

**ARTÍCULO 137.-** Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en su domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales.

Ahora bien, con suma frecuencia se dan en la práctica vicios que tienen por origen el desconocimiento de quien notifica, ya que el hecho de mediar previo citatorio al acta de notificación, no significa que satisfaga los extremos de los referidos artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación, para tener por legal la notificación realizada, pues es necesario que se asiente de manera precisa el nombre completo con quien se entiende ésta, y el carácter con que se ostenta.

Lo señalado se refuerza con la Tesis de Jurisprudencia que en materia administrativa aparece publicada bajo el siguiente rubro:

**NOTIFICACIONES.- AUN CUANDO SE REALICEN PREVIO CITATORIO. DEBEN REUNIR LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS POR LA LEY:-** Aun cuando es cierto que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 134, fracción I, y 137 del Código Fiscal de la Federación en vigor, no es necesario que el notificador asiente en la notificación que al efecto se levante, razón por escrito de las diligencias que practique, también lo es que en la citada notificación debe hacerse mención expresa del nombre de la persona con la que se entiende la diligencia y el carácter o representación con que se ostente, ya que de no hacerlo así, la citada notificación no cumple con los requisitos legales, debiendo ser considerada como nula. (1314).

Revisión No.2300/87.- Resuelto en sesión de 11 de mayo de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente.

RTFF: Año III, No. 29, DE Mayo 1990, p. 33.(p.705).

Por lo que respecta a las notificaciones realizadas por correo certificado con acuse de recibo, para que surtan efecto y se considere que éstas fueron realizadas en forma legal, deberá hacerse con el destinatario o con la persona autorizada por aquel, en el caso de personas morales, con el representante legal o con quien esté facultado para ello, ya que de no ser así, estará investida de ilegalidad.

Así se ha reconocido en la Tesis de Jurisprudencia que al efecto se trae a colación, siendo la siguiente:

**NOTIFICACIONES HECHAS POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO.-** De conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 98 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los citatorios, solicitudes de informes o documentos, efectuadas por las autoridades administrativas, pueden practicarse a los particulares por correo certificado con acuse de recibo, y de acuerdo con lo previsto por los artículos 457 y 463 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la correspondencia registrada deberá ser entregada a los destinatarios o a las personas autorizadas por estos, y tratándose de una sociedad, debe entregarse a su representante legal. En tal virtud para tener por legalmente hecha una notificación a una persona moral, es necesario que exista la certificación correspondiente en el acuse de recibo, en la que se haga constar que la notificación se entregó a su representante legal. Revisión No. 238/75.- Resuelta por unanimidad de 6 votos:- Sesión del 10 de abril de 1979. Revisión No.305/78.- Resuelta por mayoría de 6 votos y en contra.- Sesión del 30 de agosto de 1979. Revisión No. 762/75.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.- Sesión del 13 de noviembre de 1980 (Texto aprobado en sesión de 5 de agosto de 1981. RTFF Año IV. No 20 Agosto 1981, p. 203 (Pág. 371

L.A.)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

En otro orden de ideas, diré que en cuanto a las notificaciones de los actos administrativos, éstas surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechos, debiendo el notificador asentar en el acta correspondiente la fecha y hora en que se realizó, el nombre con quien se haya entendido, así como su firma. Lo anterior a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el numeral 135 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

Tiene particular importancia asentar la hora, ya que esta deberá realizarse únicamente en horas hábiles, de tal suerte que si se demuestra que aquella se llevó a cabo fuera del horario autorizado, estará viciada, y en consecuencia, es caso de ser impugnada, procederá que el órgano correspondiente declare su nulidad, debiendo reponerse todas las actuaciones derivadas de ella, una vez que la misma se realice de nuevo en forma legal.

Así lo ha considerado la Segunda Sala Regional Metropolitana, en la Tesis que a continuación se transcribe:

**NOTIFICACIONES.- EL CITATORIO ENTREGADO EN DIA INHABIL AFECTA LA VALIDEZ DE LA NOTIFICACION.-** La práctica de la diligencia de notificación se inicia desde el momento mismo en que se presenta el notificador en el domicilio del destinatario, por lo que si la notificación se efectúa en día hábil, habiendo mediado citatorio, el cual fue entregado en día inhábil, la notificación debe tenerse por nula, ya que es incuestionable que el notificador se presentó a realizar la notificación en un día inhábil y si bien el hecho de que se haya dejado citatorio para realizar la misma es una cuestión circunstancial, ello no autoriza el que esta diligencia se efectúe en forma distinta a la Ley, es decir en días inhábiles, por lo que, de ser así se deja de cumplir con las prevenciones legales contenidas en el artículo 29 del Reglamento que establece el procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, en relación con el 24 del mismo ordenamiento referido a las formalidades de las notificaciones.

Juicio No. 75/89.- Sentencia de 10 de julio de 1989, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Ma. Del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. José Gustavo Ruiz Campos.

RTFF Tercera Epoca. Año II. No.22 octubre 1989. p. 51(Pág.826 L.A.)

Conviene destacar que lo anterior corresponde a la regla general, afirmación que lleva implícita la existencia de una regla especial o de excepción; efectivamente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad administrativa podrá habilitar los días y horas inhábiles, cuando la actividad de la persona a quien se le tenga que notificar, realice sus actividades fuera del horario considerado como hábil, que es el comprendido entre las 7:30 y las 18:00 horas. Así lo dispone el citado numeral en cuyo texto se lee lo siguiente:

**ARTICULO 13.-...** Las autoridades fiscales para la práctica de visitas domiciliarias, del procedimiento administrativo de ejecución, de notificaciones y de embargo precautorio, podrán habilitar los días y horas inhábiles. También se podrá continuar en días y hora inhábiles, cuando la continuación tenga por objeto el aseguramiento de contabilidad o de bienes del particular.

Por cuanto al domicilio en que deban efectuarse las notificaciones, éstas deberán realizarse en el último que el destinatario haya señalado a la autoridad hacendaria, con excepción de que hubiera indicado domicilio convencional para oír y recibir toda clase de notificaciones, sin embargo, en tratándose de notificaciones personales, será legal cuando se le notifique directamente al interesado aun fuera del domicilio indicado.

Finalmente debo señalar que en la práctica es común que el recurrente impugne en el recurso de revocación, entre otros agravios, el que la autoridad administrativa no le haya dado a conocer el acto en la fecha manifestada, el efecto que de esta circunstancia se deriva, es que si la autoridad no tiene elementos para probar que se realizó de manera legal y en la fecha indicada, se tendrá al interesado por sabedor del acto a partir del momento en que manifiesta haberlo conocido.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPÍTULO VI

### LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 6.1 Aplicación

La disposición de la presente ley es de orden público y se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración Pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

#### 6.2 Facultades de comprobación de las autoridades administrativas

Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias, las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo. Dichas verificaciones deberán estar provistas de órdenes escritas y con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que haya de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamenten. Los propietarios, responsables,

encargados u ocupantes de establecimientos objetos de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor. Al iniciar su visita el verificador debe exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 63 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento. De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiese entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiese negado a proponerlos. De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.

En las actas se hará constar: I. Nombre, denominación o razón social del visitado; II. Hora, día, mes, y año en que inicie y concluya la diligencia; III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; IV. Número y fecha de oficio de comisión que lo motivó; V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; VII. Datos relativos a la actuación; VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negara a firmar el visitado a su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado. Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo

cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

### 6.3 Sanciones administrativas

- I. Amonestación;
- II. Multa;
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- IV. Arresto hasta por 36 horas;
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

### 6.4 Acto administrativo que debe reunir los requisitos

- I. Ser expedido por órgano competente, a través del servidor público, y en su caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;  
(Se deroga);
- VI. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

- VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga);
- XII.. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos éstos deben notificarse; deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

### **6.5 De la eficacia del acto administrativo**

El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe. Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta que aquella se produzca. La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de éstos sólo cuando así este previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;
- III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;
- V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;
- VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimientos, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- IX. Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y
- X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley;

## 6.6 Promoción y trámite ante la Administración Pública Federal

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual se imprimirá su huella digital. El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse en copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;

III. En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y

IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo

descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.

### **6.7 De los términos y plazos**

Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 5 de mayo, 1º y 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva, publicándose en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundado y motivado por la autoridad competente.

La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles cuando así lo requiera el asunto. En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguientes mes de calendario.

Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.

Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial de la Federación, y en su defecto, las comprendidas entre las 8:00 y las 18:00 horas. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

Las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrán habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los interesados o terceros. Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta del término o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

### **6.8 De las notificaciones**

Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;
- II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrán realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente, siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos; y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo.

Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado, entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente: Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito. Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional. Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo.

En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional. Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto integrado del acto, así como el fundamento legal en que se apoye, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

## **6.9 De la impugnación de notificaciones**

Las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente. El afectado podrá impugnar los actos

administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo conoció;

En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se acumulen contra la notificación;

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se señalare persona autorizada, se hará mediante notificación

personal

El particular tendrá un plazo de quince días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnado el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso,

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente el examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo; y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente Ley, se tendrá al recurrente como

sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II del presente artículo, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

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

### **6.10 De la tramitación**

En el derecho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia. El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor. Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución. Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresarán lo que a su derecho convinieren, así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado. Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento. En los procedimientos administrativos se admitirá toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a lo normal y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, a partir de su admisión. Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva. El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas. Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue oportuno, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija, o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos. Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligados o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente. A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado. Concluidas la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que, en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución. Los interesados, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, podrán presentar por escrito sus alegatos. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

### 6.11 Disposiciones generales

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámites se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días, contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado prevenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el

- documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión. El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Se desechará por improcedente el recurso:

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

Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desiste expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

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

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

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

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

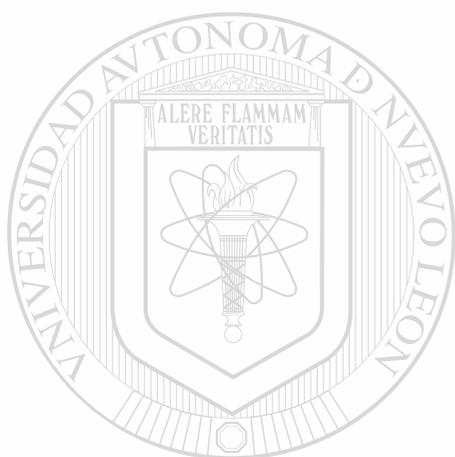
Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

---

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen, y si la modificación es parcial, se precisará ésta. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. La autoridad podrá dejar sin efecto un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recursos, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.

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



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO VII

### EFICACIA DE LOS RECURSOS

#### 7.1 Eficacia del acto administrativo

La Ley federal de procedimiento administrativo señala en su capítulo III, respecto a la eficacia del acto administrativo, que éste será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior el acto administrativo por el que se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de esta u otras leyes, las cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Si el acto requiere aprobación de órganos o autoridades distintas del que la emita, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, no tendrán eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca.

#### 7.2 Eficacia de los recursos administrativos

El control que la Administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el

propio acto del inferior como ilegal, para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes. Por consiguiente, los legisladores de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

Ahora bien, la doctrina jurídica considera que las autoridades encargados de resolver los recursos administrativos dejan qué desear en la práctica. Efectivamente, cuando se trata de dirimir una controversia suscitada entre un particular y un órgano de la Administración, y toca al mismo órgano resolver el conflicto, no impera la imparcialidad ya que dicho órgano decidirá a favor de la Administración, dejando al particular, en consecuentemente, en estado de indefensión. Por consiguiente, la Administración siempre velará por lo que considera “sus intereses”; al respecto, Gustavo Radrbuch, citado por Eduardo García Máñez, abunda que: *“Solemos ordenar la diversidad de las actividades estatales en tres grupos: Legislación, Justicia y Administración. La Legislación crea el Derecho; la Justicia y la Administración están subordinadas al mismo, pero de modo diverso; la Justicia tiene por objeto la realización del Derecho discutido; la Administración, la realización del interés público, dentro del marco del Derecho. A la Justicia querria el Derecho, si pudiera, prescribir, de modo univoco, las decisiones que son conforme a Derecho; en cambio deja a la Administración, la mayor parte de las veces, un amplio margen, dentro del cual puede moverse libremente, inspirando sus determinaciones por razones de conciencia o de utilidad pública. Para la función judicial, el Derecho es de ordinario un guía, un indicador taxativo; para la Administración, en cambio y generalmente, sólo un valle, una verja: el guía de ésta es la razón de Estado”*<sup>34</sup>

Por lo antes expuesto resulta entendible por qué las autoridades administrativas actúan como lo hacen, es decir, a favor de la propia Administración aduciendo “razones de Estado”; pueden, incluso, violentar el orden jurídico. Así las cosas, Felipe J. Tena, haciendo referencia a Hugo Rocco, establece la distinción entre actividad administrativa y jurisdiccional: *“Cuando el Estado, dentro de sus límites que le ha señalado el derecho*

<sup>34</sup> García Máñez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho* Tercera Edición. México Ed. Porrúa, 1992, pp. 139 y 140

*persigue sus intereses, desarrolla una actividad administrativa. Por el contrario, cuando interviene para procurar la satisfacción de ciertos intereses a que el titular no puede proveer por sí mismo, a causa de la incertidumbre y de la inobservancia de la norma que los protege, existe la jurisdicción. La distinción entre actividad administrativa y jurisdiccional estriba, pues, en que mientras con la primera el Estado persigue directamente sus intereses, en cuanto pueden ser directamente perseguidos, con la segunda interviene para satisfacer intereses de otro, que han quedado sin satisfacción y que no pueden perseguirse directamente.”<sup>35</sup>* El connotado procesalista y filósofo del derecho concluye estableciendo la diferencia fundamental de los actos antes mencionados: *“Administrar, aquí como en cualquier otro orden, es cuidar intereses propios; hacer justicia es intervenir en el interés de otro.”*

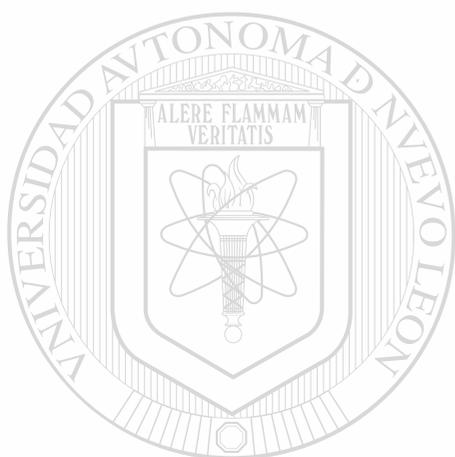
En este mismo orden de ideas, Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga agregan que: *“Para señalar la diferencia esencial entre el acto del juez y el administrador, que concierne principalmente, según Calamandrei, a su posición frente al derecho, este autor sostiene que mientras la finalidad del juez es la de hacer observar el derecho a otros, por consiguiente, la observancia del derecho es la finalidad del acto jurisdiccional, el administrador considera el derecho como un límite puesto a su propia conducta, y la observancia del derecho es para él solamente un medio de conseguir sus fines de carácter social”<sup>36</sup>* Para acotar más la actividad administrativa de la jurisdiccional, estos autores establecen: En tanto que la actividad jurisdiccional ofrece el carácter de extrema ratio guardada en reserva por el Estado para ponerla en obra sólo cuando el derecho es transgredido, la administración es siempre una actividad primaria en el mismo sentido en que lo es la actividad del particular que negocia dentro de los límites establecidos por la ley, para satisfacer los propios intereses.

Por lo tanto, la doctrina nos aclara que la actividad administrativa de ninguna manera ofrece una verdadera e imparcial administración de justicia, que el “decir el derecho”, o sea, la jurisdicción, para que efectivamente sea imparcial, expedita y gratuita en los términos ordenados por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución, deberá estar a

<sup>35</sup> Rocco, Hugo "Derecho Procesal Civil" México, Ed Porrúa, 1929. Pág 43

<sup>36</sup> De Pina, Rafael. "Instituciones de derecho Procesal Civil." México, Ed Porrúa, 2000..Pág. 75.

cargo del Poder Judicial. Además, los estudiosos del derecho han subrayado que la Administración no puede ser imparcial ante los actos que realiza, y que ante el reclamo de los particulares siempre actuará en defensa de sus intereses argumentando para ello “razones de Estado”.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CONCLUSIONES

### El Recurso de Revocación en el Código Fiscal de la Federación

Primero: Medios de defensa, que contiene el Código Fiscal de la Federación, unos son medios de defensa oficiosos, otros son medios de defensa contenciosos; sería bueno recordar que los medios de defensa oficiosos son aquellos en los que aparece la propia administración revisando sus propios actos a instancia del propio contribuyente; en este caso, a diferencia de los medios de defensa contenciosos en los que, como el Procedimiento Contencioso Administrativo, ya aparecen tres partes: en este caso un contribuyente, la autoridad demandada y también un órgano jurisdiccional, en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; ésa es la gran diferencia entre los medios de defensa contenciosos, como el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los medios de defensa oficiosos, como es en este caso el recurso de revocación.

Segundo: El recurso administrativo de revocación, al igual que el juicio de nulidad que establece el Código Fiscal de la Federación, son medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar, exclusivamente, la legalidad de los actos o de las resoluciones administrativas.

Tercero: De acuerdo con lo anterior, si vamos a analizar cuáles son los actos y resoluciones que son motivo de un recurso administrativo de revocación, habremos de empezar por decir que estos actos o resoluciones deben ser precisamente resoluciones o actos definitivos. Son resoluciones definitivas, que emite la propia autoridad fiscal federal, las que pueden ser combatidas a través del recurso administrativo de revocación. ¿Que son las resoluciones definitivas? Sabemos que las resoluciones definitivas son precisamente aquellas que ponen fin a un proceso.

Cuarto: Antes de la entrada de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo existían varios recursos, entre ellos el de revisión, previsto en Ley Federal de Protección al Consumidor; de inconformidad, previsto en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro

Social; el de revocación, establecido en el Código Fiscal de la Federación, los cuales creaban confusión en su interposición, toda vez que cada uno se regía por su ley respectiva, incluso en algunos casos para impugnar determinados actos de la administración pública no se contemplaba un medio de defensa en su contra.

Quinto: La entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento simplificó los medios de defensa en contra de los actos administrativos, porque sólo contempla el recursos de revisión en contra de actos de la Administración Pública Federal, con excepción de los fiscales.

Sexto: La interposición del recurso de revisión no se exige formalidad rigorista, ya que así lo establece el artículo 83.

Séptimo: La eficacia de estos recursos no es muy buena porque se interponen ante la autoridad que emitió el acto administrativo, lo cual, en la práctica, en la mayoría de los casos son confirmados, pues la autoridad funge como juez y parte.

Octavo: Cada Secretaría debe crear un órgano independiente al que emitió el acto impugnado con plena autonomía para resolver los recursos de revisión, ello con el fin de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica, de los particulares los recursos que se deben interponer ante las autoridades de la administración pública deben desaparecer por ser parciales en sus resoluciones, por lo que sólo ha de existir para impugnarlos el juicio de nulidad, el cual se debe interponer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Noveno: En última instancia, los recursos administrativos deben desaparecer porque aun cuando se crearan órganos independientes dentro de cada Secretaría para resolver los recursos, éstos seguirán siendo parciales por pertenecer a la misma dependencia que emitió el acto administrativo.

## PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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

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

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

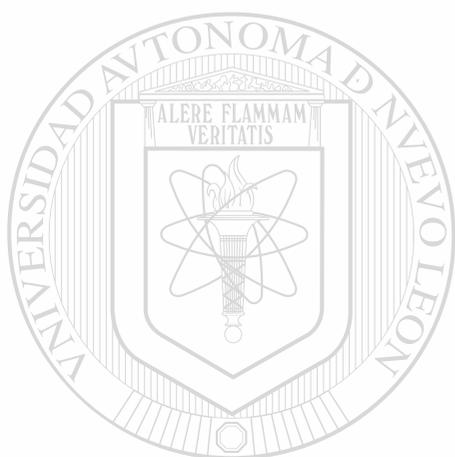
Es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y

concretar la ley a casos particulares, efectos por la ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo.

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

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

continúen sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada conforme al principio de autonomía de gestión.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### SITUACIÓN ACTUAL

### PROPUESTA DE CAMBIO

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servicios públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas.

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con el mismo.

**Este ordenamiento no será aplicable a las materias de responsabilidades de los servicios públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio en ejercicio de sus funciones constitucionales.** En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

## PROPUESTAS DE REFORMA AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

### SITUACIÓN ACTUAL

### PROPUESTA DE CAMBIO

<p>ARTÍCULO 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.</p> <p><i>Ver: LA 23 I. LCE 95 segundo pfo.</i></p> <p><i>Casos en que procede el recurso de revocación.</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 116.- DEROGADO.</b></p>
<p>ARTÍCULO 117.- El recurso de revocación procederá contra:</p> <p><i>Resoluciones definitivas</i></p> <p>I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:</p> <p>a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.</p> <p><i>Ver: CFF 2; 3.</i></p> <p>b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.</p> <p><i>Ver: CFF 22.</i></p> <p>c) Dicten las autoridades aduaneras.</p> <p><i>Ver: LA 2 II.</i></p> <p>d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.</p> <p><i>Ver: CFF 33-A; 36; 74.</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 117.- DEROGADO.</b></p>

<p><i>Actos de autoridades federales</i></p> <p>II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:</p> <p>a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.</p> <p><i>Ver: CFF 4; 21; 67; 146.</i></p> <p>b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.</p> <p><i>Ver: CFF 145.</i></p> <p>c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.</p> <p><i>Ver: CFF 128.</i></p> <p>d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.</p> <p><i>Ver: CFF 175.</i></p>	
<p>ARTÍCULO 118.- (Se deroga. D.O.F. 15/XII/1995).</p> <p>ARTÍCULO 119.- (Se deroga. D.O.F. 5/I/1988)</p> <p><i>Opción de interponer los recursos antes del juicio ante el Tribunal.JJ</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 118.- DEROGADO.</b></p>

**ARTÍCULO 120.-** La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

*Ver: CFF 125.*

*Autoridad incompetente*

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

*Ver: CFF 121.*

*Recursos interpuestos ante autoridad incompetente*

**ARTÍCULO 120.- DEROGADO.**

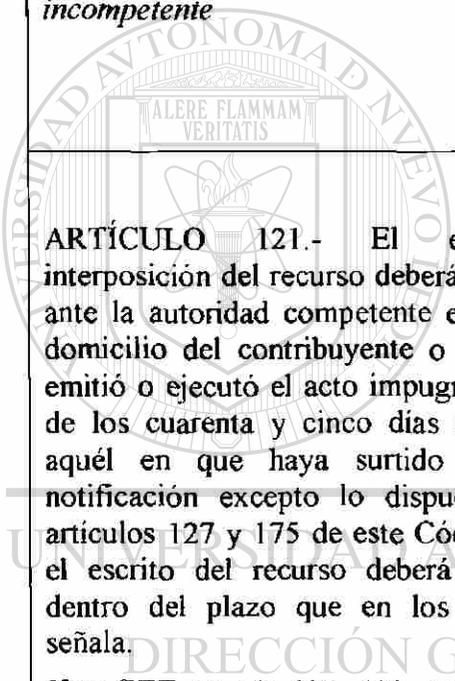
**ARTÍCULO 121.-** El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.

*Ver: CFF 12; 18; 120; 122; 127; 175. LCE 95 último pfo.*

*Presentación en oficinas exactoras y envíos por correo certificado*

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

**ARTÍCULO 121.- DEROGADO.**



*Fallecimiento del afectado. Suspensión del plazo para interponer el recurso*

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral.

En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se de por terminado a petición del interesado.

*Incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial*

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

*Escrito de interposición del recurso*

**ARTÍCULO 122.-** El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código

**ARTÍCULO 122.- DEROGADO.**

y señalar además:

*Ver: CFF 18. LCE 95 segundo pfo.*

I.- La resolución o el acto que se impugna.

II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

*Falta de requisitos*

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

*Ver: CFF 12; 123.*

*Representación del interesado*

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código.

*Ver: CFF 19.*

*Anexos al escrito del recurso*

**ARTÍCULO 123.-** El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

**ARTÍCULO 123.- DEROGADO.**

*Ver: LA 122 primer pfo.*

*Acreditamiento de la personalidad*

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

*Ver: CFF 19 primer pfo.*

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

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

*Ver: CFF 37; 134 I, III.*

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

*Presentación de documentos*

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

*Pruebas documentales que no obran en poder del recurrente*

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando

ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

*Solicitud de pruebas a petición del recurrente*

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

*Falta de documentos*

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

*Ver: CFF 12. LA 155.*

*Improcedencia de los recursos*

**ARTÍCULO 124.-** Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.
- III.- Que hayan sido impugnados ante el

**ARTÍCULO 124.- DEROGADO.**

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

*Ver: CFF 125.*

IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

*Ver: CFF 121.*

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

VI.- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código.

*Ver: CFF 122 II; 129 II.*

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

*Resoluciones previstas en tratados internacionales*

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

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

*Resoluciones de autoridades extranjeras*

IX.- Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

*Ver: CFF 2; 2-I; 4-A; 69-A y 202-XVI.*

**Casos en los que procede el sobreseimiento**

<p><b>ARTÍCULO 125.-</b> El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la <i>Impugnación del acto conexo</i></p> <p>Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo.</p> <p><i>Opcionalidad de los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados internacionales</i></p> <p>Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este Código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p> <p><i>Improcedencia del recurso de revocación</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 125.- DEROGADO.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 126.-</b> El recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.</p> <p><i>Ver: CFF 141 III.</i></p> <p><i>Recurso de revocación por violaciones al procedimiento</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 126.- DEROGADO.</b></p>

**ARTÍCULO 127.-** Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto por el artículo 129, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

*Ver: CFF 129; 135; 145 al 163.*

*Resolución que finque el remate*

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

*Ver: CFF 173; 175; 176; 192; 193.*

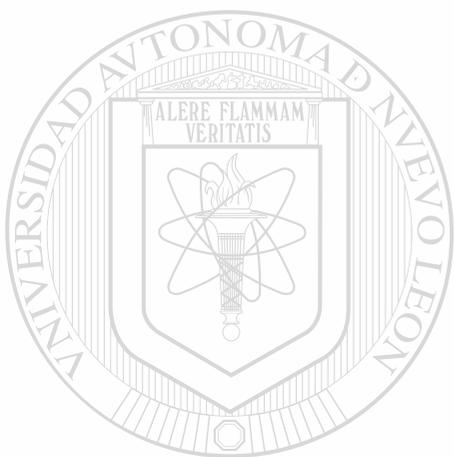
*Interposición del recurso por terceros*

**ARTÍCULO 127.- DEROGADO.**

**ARTÍCULO 128.-** El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal

**ARTÍCULO 128.- DEROGADO**

Ver: CFF 149; 158; 159; 173; 190; 192



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

1. Acosta Romero, Miguel. *Derecho administrativo especial*, tomo II. México, Editorial Porrúa. 1999.
2. Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, 14° ed. México Editorial Porrúa, 1999.
3. Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, 14° ed. México, Editorial. Porrúa, 1999.
4. Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, 5° ed. México. Editorial. Porrúa, 1984.
5. Arilla Villa, Manuel. *Derecho fiscal y económico de la empresa*, 2° ed. Mexico. Cárdenas Editores y Distribuidores, 1981.
6. Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6° ed. México. Editorial Porrúa, 1997.
7. Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado teórica práctico de los recursos administrativos*, México, Editorial Porrúa, 1995.
8. Belisario Villegas, Héctor. *Recurso de finanzas derecho financiero y tributario* 8ª ed. Buenos Aires. Editorial Astrea, 2002.
9. Briceño Sierra, Humberto. *Derecho procesal, fiscal*, 2° ed. México, Editorial Porrúa, 2000
10. Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho fiscal constitucional*, 4° ed. México, Editorial Oxford, 2000
11. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2ª ed. México, Pac, 1994.
12. De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*, 14ª ed. México, Editorial Porrúa, 1986.
13. De la Cueva, Arturo. *Derecho fiscal*. México Editorial Porrúa.
14. De León Armenta, Luis Ponce. *Metodología del derecho*, 6ª ed. México, Porrúa. 2001.
15. De Pina, Rafael. *Instituciones de derecho Procesal Civil*. México, ed. Porrúa, 2000.

16. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios del derecho tributario*, 3° ed. México. Editorial Noriega Limusa, 1985.
17. Delgadillo, Luis Humberto. *Principios de derecho tributario*, 3° ed. México, Editorial.
18. Diep Diep, Daniel. *Los agravios fiscales y su impugnación*, México. Editores Pac, 2000
19. Diez, Manuel Maria. *Derecho Administrativo II*. Buenos Aires Argentina, Editorial Topográfica, 1956.
20. Diez, Manuel Maria. *Derecho Administrativo Tomo V*. ed. Buenos Aires Argentina, Editorial Plus, 1996.
21. Escola, Héctor Jorge. *Recursos Administrativos*, 2° ed. Argentina, Editorial Porrúa, 1994
22. Estrada Lara, Juan Manuel. *La defensa fiscal*, Editorial Pac, 1999.
23. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 42° ed. México. Editorial Porrúa, 2002.
24. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1994.
25. García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Editorial Porrúa, 1985.
26. García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 3° ed. México. Editorial Porrúa, 1992.
27. González Pérez. *Procedimiento Administrativo Municipal*. Madrid, Editorial Porrúa, 1978
28. Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México Porrúa, 1993.
29. Hallivis Pelayo, Manuel. *Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México*, Editores INAP, 2000.
30. Humphrey Salinas, Arturo. *formulario de instancias, defensas, recursos y juicios de índole fiscal*, 2ª Ed. Editores Docal, 1978.
31. J. Kaye, Dionisio. *Derecho procesal fiscal*, Editorial Temis, 2000.
32. Limusa. 1991.
33. Margáin Manautou, Emilio. *El recurso administrativo en México*. Editorial Porrúa, 1955

34. Margáin Manautou, Emilio. *El contencioso administrativo de Anulación de Legalidad*. México, Editorial Porrúa, 1999.
35. Margáin Manautou, Emilio. *El recurso administrativo en México*, 3° ed. México, Editorial Porrúa, 1995.
36. Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del derecho tributario Mexicano*, 12° ed. México, Editorial Porrúa, 1996.
37. Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo, primero y segundo curso*, Colección de textos jurídicos universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Harla, 1999.
38. Martínez Morales, Rafael I. *Derecho administrativo 1° y 2° curso*. México, Editorial Oxford, 2000.
39. Martínez Morales, Rafael. *Derecho administrativo 3° y 4° curso*. México, Editorial Oxford, 2000.
40. Rocco, Hugo. *Derecho Procesal Civil*. México, ed. Porrúa, 1929.
41. Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho fiscal*, 2° ed. México, Editorial Harla, 1986.
42. Sánchez H. Mayolo. *Derecho Tributario*, 2° ed. México, Cárdenas Editores y Distribución, 2000.
- ~~43. Sánchez León, Gregorio. *Derecho fiscal mexicano*. Cárdenas Editores y Distribución, 1994~~
44. Sánchez León, Gregorio. *Derecho fiscal*, 6° ed. México. Editorial Cárdenas y editores, 1983
45. Sánchez Piña. *Nociones de Derecho fiscal*, 5° ed. México Editorial Pac, 1983.
46. Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, 23° ed. México, Editorial Porrúa, 2002
47. Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1994.
48. Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del derecho mexicano*, 5° ed. México, Editorial. Porrúa, 1997.
49. Tribunal Fiscal de la Federación, especialización en materia procesal fiscal, tomo I Guía de estudio, modelos I, II, III, 1987.

## LEGISLACION

50. *Código del comercio y leyes complementarias*, 69 ed. México, Editorial Porrúa, 2000.
51. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2003.
52. Diep Diep. *El Tributo y la Constitución*. Editorial Pac
53. *Ley federal del procedimiento administrativo*, 1994.
54. *Nueva ley federal de procedimiento administrativo, análisis y comentarios*, 2º ed. México Editorial Themis, 1996
55. Ponce, Francisco, y Ponce, Rodolfo. *Derecho fiscal*. México, Editorial Banco y Comercio.
56. Valadéz, Diego. *Constitución política Mexicana.*, 2ª ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

## DICCIONARIO

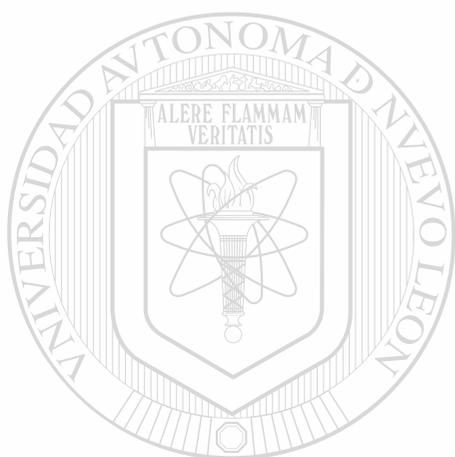
57. Castillo Lexikon. *Diccionario México II*, Editorial Fernández, 1982.
58. De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de derecho*, 17º ed. México, Editorial Porrúa, 1991.
59. De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de derecho*, 9º ed. México, Editorial Porrúa, 1980.
60. *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de Investigación Jurídica, tomos I, II, III y IV, 4º ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
61. Pimentel Álvarez, Julio. *Diccionario latín español, español latín*. 2º ed. Mexico, Editorial Porrúa
62. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española I*, 21º ed. España, Editorial Espasa Calpe, 2000.

## PAGINA WEB

63. [www.pan.senado.gob.mx](http://www.pan.senado.gob.mx)
64. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
65. [www.cddhuc.gob.mx/bibliot.legislativa](http://www.cddhuc.gob.mx/bibliot.legislativa)

**REVISTA**

66. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A LOS LXV AÑOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, tomo I, 1ª edición, México: TFJFYA, 2001



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

