

**INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**JUAN RUIZ DE ALARCÓN.**

**(CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO).**

**LICENCIATURA EN DERECHO.**

**“PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 131 DEL  
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ADICIÓN DE LA  
INSTITUCIÓN AFIRMATIVA FICTA”**

**T E S I S   P R O F E S I O N A L :**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN  
DERECHO.**

**P R E S E N T A:**

**OSCAR PIÑA HERNÁNDEZ.**

**ASESOR: LIC. DANIEL CUAQUENTZI GUTIERREZ.**

**31 DE OCTUBRE DE 2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A MIS SERES  
QUERIDOS, VICENTE,  
CARMEN, VICENTE JR,  
NELLY Y KARINA.

# **INDICE**

## **Capítulo I.**

### **El Acto Administrativo.**

- 1.1 Concepto.
- 1.2 Elementos.
- 1.3 Requisitos.
- 1.4 Clasificación.
- 1.5 Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.
- 1.6 Principios.
- 1.7 Proceso de elaboración del Acto Administrativo.
  - 1.7.1 Fase interna.
  - 1.7.2 Fase externa.
- 1.8 La falta de acto administrativo y la confirmación ficta.

## **Capítulo II.**

### **De los Recursos en General.**

- 2.1 De la Protección Jurídica del particular frente a la administración.
- 2.2 Concepto.
- 2.3 Elementos.
- 2.4 Clasificación.
- 2.5 Características.
- 2.6 Objeto.
- 2.7 Naturaleza.
- 2.8 De los recursos administrativos en la Constitución.
- 2.9 De los recursos administrativos en nuestra legislación.

## **Capítulo III.**

### **Del Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación.**

- 3.1 De su importancia.
- 3.2 Características.

- 3.3 Procedencia del Recurso de Revocación.
- 3.4 Plazo para promover el Recurso de Revocación.
- 3.5 Requisitos.
- 3.6 Autoridad Competente.
- 3.7 Anexos al Recurso.
- 3.8 Pruebas.

#### **Capítulo IV.**

##### **La resolución al Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación.**

- 4.1 Concepto de Resolución.
- 4.2 Formas de Resolución del Recurso.
- 4.3 Elementos.
- 4.4 De la ejecución y cumplimiento de la resolución.

#### **Capítulo V.**

##### **De la Confirmación Ficta**

- 5.1 Concepto.
- 5.2 Elementos.
- 5.3 Objeto.
- 5.4 De la impugnación de la confirmación ficta contenida en el Artículo 131 Código Fiscal de la Federación.
- 5.5 Problemática al impugnar la confirmación ficta.
  - 5.5.1 Término para impugnarla.
  - 5.5.2 Momento en que se configura
  - 5.5.3 Alcance legal de una confirmación ficta.
  - 5.5.4 Limitaciones legales de la confirmación ficta.

**PROPUESTA.**

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## PRÓLOGO

Para alcanzar el fin que me he propuesto, he procurado ser claro, al presentar el tema relacionando los conceptos teóricos con su aplicación práctica de la ley mexicana, preferentemente en el Código Fiscal de la Federación, por ser este el ordenamiento general que recoge la idea de la confirmación ficta.

La principal inquietud que me llevó a la elaboración de la presente tesis, fueron las experiencias basadas en casos reales, mismas que conocí al comenzar a litigar en materia Fiscal, principalmente en los Recursos Administrativos que se promovían en defensa de los contribuyentes ya que en la mayoría de los casos se configuraba la figura de la confirmación ficta, para lo cual había que impugnar dicha figura en el Juicio Contencioso Administrativo para obligar a la autoridad a contestar la instancia o petición presentada, de ahí consideré darle continuidad a la presente investigación.

Mi mayor satisfacción sería que la presente investigación sirviera como punto de partida para la adición de la Afirmativa Ficta en el Código Fiscal de la Federación.

## INTRODUCCIÓN

Para todos aquellos estudiantes que como yo, terminan una licenciatura y tienen la oportunidad de poner en las ilustres manos del jurado un documento para ser analizado, comentado y discutido, siempre será un placer y muy emotivo proponer algo que ayude a buscar soluciones jurídicas a los problemas que a diario rodean a nuestra sociedad, pues vivimos en un Estado de Derecho y lo que se requiere es el perfeccionamiento de la ley.

Por tal razón creo conveniente, que quien busca dedicarse a la impartición de justicia o a la defensa de la misma, existe la obligación de proponer la regulación jurídica, ya que es indispensable para la existencia, subsistencia, y dinámica de la sociedad en todos sus aspectos. Sin el Derecho, que implanta el orden normativo necesario para la vida social ésta no podría desarrollarse.

El artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, establece lo que en la doctrina se le conoce como

confirmación Ficta que comúnmente se le confunde con la negativa ficta, aun cuando cabe comentar que derivan de un mismo origen, pero tienen sus peculiaridades y connotaciones específicas, pues la confirmación ficta versa sobre el silencio de la autoridad relativa a recursos de revocación impugnados.

La confirmación ficta, consiste principalmente en que si las autoridades no resuelven durante el término de tres meses un recurso administrativo formulado por un particular sin que se notifique resolución, éste puede considerar que se confirmó el acto impugnado, e interponer los medios de defensa procedentes, primordialmente el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La autoridad debe de emitir resolución respectiva para efectos de brindar al recurrente seguridad jurídica, sin embargo, en la práctica esto no sucede, puesto que la autoridad sustentada en la ley, puede aplazar de manera indefinida la resoluciónal recurso de revocación, por un lado la ley no impone un deber a la autoridad y por la otra otorga al particular un derecho de opcionalidad, para que en su caso espere un tiempo indefinido la resoluciónal recurso de revocación, o impugne la confirmación ficta respectiva.

Por tal motivo es necesario, que exista una reforma al artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, para contrarrestar esa abstención de la Autoridad con su silencio, pues se pretende establecer la figura de la Afirmativa Ficta, para darle una respuesta a la instancia presentada por el particular de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pues dicha figura obligaría a la autoridad a emitir resolución en un determinado plazo, dándole con ello seguridad jurídica al particular, acortando sus tiempos de decisión y haciendo prevalecer una justicia, pronta expedita e imparcial.

# CAPÍTULO I

## EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Toda declaración de voluntad de un órgano de la administración Pública, es un acto administrativo de autoridad, el mismo se rige en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones.

Por ende, todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver situaciones particulares, concretas y personales.

Concurre una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución, excluidos de tal categoría están precisamente los llamados actos de la administración.

En ese sentido, el acto administrativo participa en las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, el acto administrativo tiene características propias, que lo hacen diferente de otras especies de actos como son las civiles, penales, laborales o mercantiles.

### 1.1 CONCEPTO.

El Diccionario Jurídico del Ilustre Jurista Rafael de Pina, define al acto administrativo: "Declaración de 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 jurídicas de naturaleza administrativa".

El diccionario Jurídico Espasa nos da diversas definiciones de acto administrativo: "Es el acto jurídico unilateral de la Administración, diferente del Reglamento y consistente precisamente en una declaración".



Asimismo, apunta la definición del autor Zanobini: "Es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizado por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria".

De la definición apuntada derivaron una serie de notas:

1. Se trata de una declaración de voluntad.
2. La declaración debe proceder de la Administración Pública.
3. La declaración administrativa es que el acto consistiese presente como el ejercicio de una potestad administrativa.
4. La potestad administrativa ejercida en el acto ha de ser distinta de la potestad reglamentaria.

Por otro lado tenemos la definición del maestro Narciso Sánchez Gómez, quien opina que el acto administrativo "es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del poder Ejecutivo del Estado."

En tanto que Miguel Acosta Romero conceptúa al acto administrativo como "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones y es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."

El maestro Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como "una manifestación de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Antonio Royo Villanovo lo define diciendo: Es un hecho Jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos a las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.

Asimismo, Jorge Olivera Toro precisa que “se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista:

1.- Objetivo, refiriéndose en este punto que lo estima como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa.

2.- Subjetivo, manifestando en este punto que es todo acto emanado de un órgano administrativo de ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario que la emana, y.

3.- Material, opina que corresponde la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho, es decir, el acto administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del poder público, siendo desde ese aspecto, no importa que órgano emita el acto.

## **1.2 Elementos:**

Los elementos del acto administrativo nos proporcionan su conformación jurídica, técnico-práctica, su objeto, manifestación de voluntad, motivo, formalidad y finalidad.

Al respecto el maestro Narciso Sánchez Gómez, número a los siguientes:

1. "Los sujetos.- se identifican de dos maneras: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El primero de ellos es el órgano de la administración pública que formula la declaración de voluntad, de conformidad con su competencia, y que lleva como finalidad atender las necesidades colectivas, esa competencia requiere siempre de un texto expreso en una ley o en un reglamento, su ejercicio es obligatorio, puede suceder, puede ser que se encuentre fragmentada entre diversos órganos según grado de jerarquía, no puede ser objeto de pactos. Ni renunciarse a ella, y es constitutivo del órgano que la ejerce" y cuando ello sucede debe hacerse por escrito debidamente fundada y motivada para que sea válida y eficaz. En tanto que el sujeto pasivo, es el destinatario del acto administrativo generalmente una persona física quien recibe los efectos del mismo, ya, sea el beneficiario de una concesión, de una licencia, de un permiso, de una autorización, pero también pueden ser dos o más personas o la colectividad.

2.- El objeto.- es el contenido del acto, esto es, en lo que consiste la declaración de voluntad, de un órgano de la administración pública, también se le conoce como la substancia que crea el contenido del acto,

es decir, se trata de lo querido, lo que se dispone, se ordena o se permite el cual debe ser posible, lícito y determinable.

3. Manifestación de voluntad.- es la exteriorización del acto administrativo. Esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca pues todo acto jurídico se forma, con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social, y debe estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral, y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley.

4. El motivo.- es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo. Lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma válido.

5. La formalidad.- se refiere a los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo y ello se integra en un camino legal.

6. La finalidad.- se refiere al resultado de la actuación administrativa. Esto es a la utilidad pública que debe alcanzarse con el acto administrativo satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo."

Asimismo, tenemos la opinión del maestro Miguel Acosta Romero, quien destaca los siguientes elementos:

I. "El sujeto.- siempre es un Órgano de la Administración Pública. pudiéndose decir que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos: a) el sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, y b) los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal; agregando que el Órgano de la Administración que crea el acto administrativo debe tener competencia para ello, pues ésta es constitutiva de su propia estructura y funcionamiento.

II. La manifestación externa de voluntad, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que puede ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad; igualmente manifiesta que debe reunir los siguientes requisitos; debe ser espontánea y libre, está dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada de error, dolo,

violencia, debe expresarse en los términos previstos en la ley.

III. El objeto, dentro del cual detalla que puede dividirse en: 1) objeto directo o inmediato, el cual es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia; y 2) objeto indirecto o mediato, el cual será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

IV. Forma, en este punto hace referencia a que constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.”

El tratadista Andrés Serra Rojas aduce que "la doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales. Explica que 1.- los elementos subjetivos son el sujeto u órgano de la administración competente para producir el acto, indica que el acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia y en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. Comprende, por consiguiente a la administración pública los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano. 2.- Señala como elementos objetivos: a) el objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación y b) el motivo que es el antecedente que precede al acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto, c) el fin es el propósito de interés público contenido en la ley, y d) de acuerdo con un sector importante en la doctrina, opina que la teoría de la causa no tiene razón de ser en el derecho administrativo. Finalmente indica como tercer elemento: 3.- los elementos formales o expresión externa del acto, que se integra con la declaración y la notificación.”

De lo antes expuesto podemos desglosar que con relación a la formalidad entendemos el conjunto de trámites legales que reconocen el acto administrativo definitivo, incluyendo además los requisitos que han de observarse para la emisión del acto administrativo. Con relación al objeto éste debe ser posible físicamente y jurídicamente, debe además ser lícito, y el órgano de la administración que lo emita deberá hacerlo dentro de las facultades que le son conferidas.

Por lo tanto, los actos administrativos no surgen por acuerdo de voluntades, antes bien, y a pesar de

que en muchos casos se requiere la solicitud del interesado, es voluntad única del órgano de la emisión del acto y no la solicitud del administrado quien da origen al mismo, por lo que los actos administrativos son, unilaterales, pues su emisión depende de la propia autoridad, existen actos administrativos que con la sola solicitud del particular pueden emitirse, pero éstos siguen siendo unilaterales, pues la autoridad podrá en todo momento emitir la resolución o bien emitirla en uno u otro sentido. Derivado de todo lo anterior desprendemos que los actos administrativos son unilaterales, coercibles e imperativos y desde luego provienen de un órgano emisor.

### **1.3 REQUISITOS:**

Existen requisitos que han de observarse para la emisión del acto administrativo, pues acorde a lo dispuesto por el Artículo 38 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos del Acto Administrativo para tales efectos señalalo siguiente;

### **CONSTAR POR ESCRITO.**

Artículo 38 Código Fiscal de la Federación: Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

Fracción I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

Los Órganos de la Administración recurren sistemáticamente a lo escrito para resolver la menor dificultad, para poner en marcha un proyecto de reforma, para entrar en comunicación con otro servidor público, para exponer sus intenciones, etc., esto se hace con la intención de que dicho documento pueda circular de una oficina a otra para mantener informada a todas aquellas autoridades de todo aquello que les compete observancia. En el Derecho Público, la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que define su naturaleza y precisa sus límites, debiendo ser así en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el maestro Emilio Margáin Manautou, afirma que "la sola existencia de una resolución administrativa expedida en contra de un particular, no implica que pueda impugnarse en un recurso administrativo, sino que ella debe reunir ciertas características para que, dándose, sea una resolución impugnabile mediante el recurso administrativo. Las características que debe reunir dicha resolución, son:

1. Que sea definitiva,
2. Que sea personal y concreta,
3. Que cause agravio,
4. Que conste por escrito, y
5. Que sea nueva.

Derivado de lo antes señalado, se desprende que la autoridad que emite un acto administrativo, siempre deberá constar por escrito, en el cual se objetive lo expresado por este órgano emisor; es decir, consistirá en un texto, en el cual se expresarán los motivos y/o circunstancias por las cuales se le dirige ese acto de autoridad al particular, debiendo contener, la cita de artículos y leyes que irán correlacionados con el objeto del acto administrativo, así como la expresión de los hechos, motivos y circunstancias considerados para su emisión (fundamentación y motivación).

Por lo tanto, el motivo por el cual el acto de autoridad deberá constar por escrito, es para no dejar en estado de indefensión al particular, el cual al sentirse agraviado por ese acto, y dependiendo de la naturaleza del mismo, podrá impugnarlo ante las instancias correspondientes y presentar físicamente dicho documento a la autoridad fiscal, para que ésta a su vez estudie y analice la legalidad o ilegalidad del mismo.

## **AUTORIDAD EMISORA**

"Autoridad es la potestad que enviste a una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su capacidad o influencia. Es la Facultad y el derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos.

Autoridad para el derecho administrativo es la persona física, trabajador del estado, dotada por la ley de poder público. De ordinario es quien representa al órgano administrativo, pero no puede serlo y estar investido de ese poder.

A su vez el artículo 38 fracción II del Código Fiscal de la Federación establece que los actos administrativos que se deban notificar deberán señalar la autoridad que lo emite.

Ahorabien, la autoridad emisora debe ser quien se encuentre investida de facultades o funciones para emitir actos que afectan obligaciones y/o derechos a sus gobernados. Por lo tanto son los individuos y órganos que participan en el poder público, los cuales gozan de capacidad y potestad para la emisión de diversos actos, pudiéndose nombrar también a la autoridad emisora detentadora legítima del poder.

Ciertamente, la facultad que tiene la autoridad emisora se refiere a una conducta que puede derivar en una acción o en una omisión, como en el caso del derecho subjetivo, la diferencia estriba en que en el caso de esta facultad, no se trata sólo de realizar hechos lícitos jurídicamente permitidos, sino de producir actos jurídicos válidos; de esta manera el concepto jurídico de autoridad emisora indica que ésta se encuentra facultada jurídicamente para realizar un acto válido, tiene el poder o la habilidad para realizar una cosa, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

Asimismo, esta autoridad únicamente podrá actuar, dentro del marco legal permitido para ello, cumplimentando en todo momento los requisitos de fundamentación y motivación a los que se encuentra constitucionalmente obligada, estableciéndose así el principio que obedece a que a la autoridad que no le esté permitido, le está prohibido.

## **LUGAR Y FECHA DE EMISIÓN**

La fracción III del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Señalar lugar y fecha de emisión.

La emisión del acto administrativo debe observar los requisitos formales que le permitan ser identificado o identificable, es decir, que entre otras cuestiones, tanto el particular como la autoridad emisora, se encuentren en aptitud de determinar, en su caso, la competencia territorial de la autoridad y los plazos para su eventual impugnación.

## **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**

La fracción IV del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos los siguientes requisitos: Estar Fundado,

motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

Para el Maestro Ignacio Burgoa, fundamentación legal "consiste en que los actos de autoridad que originen molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que está prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que, consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio, que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Es más conforme también lo ha establecido nuestro máximo tribunal, las autoridades deben gozar de facultades expresas para actuar, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa.

El deber de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades, diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes exigencias:

1. En que el Órgano del Estado del que tal acto provenga esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. Que el propio acto se cite la norma que otorga competencia a la autoridad (Fundamentación de la competencia);
3. En que su sentido y alcance se ajuste a las disposiciones normativas que lo rijan (Fundamentación) y se citen las causas, motivos y circunstancias que se consideraron para su emisión (motivación);
4. En que el citado acto se contenga en un mandamiento escrito.

La fundamentación legal es la subgarantía que debe concurrir con la de motivación legal, esto para integrar la garantía de legalidad instituida en el precepto invocado. Además, tratándose de leyes, la fundamentación debe considerarse de "superlegalidad" o sea, de carácter Constitucional en el sentido de que todo ordenamiento normativo secundario que prevea actos de molestia en perjuicio de los gobernados debe basarse en la Constitución no contrariarla.

Asimismo tenemos la siguiente voz, que expresa:



Novena Época

Instancia. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo. IV. Noviembre de 1996

Tesis. IX. Io. 18 K

Página 440

FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. El artículo 16 de la Constitución General del país, señala que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y por su parte, la jurisprudencia número 260 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, establece que por fundamentación debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso; ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquéllos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquier de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación ya que no corresponde a los gobernados el relacionar su conducta a las diversas hipótesis legales en que pudiera encuadrar, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 248/96. Patricia Maricela Córdova Sánchez. 17 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo.

Ahor bien, por otra parte, tenemos lo siguiente:

El Maestro Ignacio Burgoa, opina que motivación legal "es una garantía de seguridad jurídica instituida en el artículo 16 constitucional y concurre con la de fundamentación legal para integrar la garantía de legalidad a que tal precepto se refiere. La motivación implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concreta respectiva de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadran dentro del marco general correspondiente establecido por ley.

Toda facultad que la ley atribuye a una autoridad para desempeñar determinado acto frente al gobernado, tiene límites necesarios que se establecen en la propia norma jurídica y que son demarcativos de la extensión del supuesto abstracto comprendido en ella. Pues bien, si tal supuesto no corresponde al caso concreto, o sea, si éste no encaja dentro de aquel, el acto de autoridad respectivo violaría la exigencia de la motivación legal, por más que estuviese previsto en una norma, es decir, aunque esté legalmente fundado.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundadora del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada subgarantía que, con la fundamentación legal, integra la de legalidad.

Ahora bien, para aplicar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente de motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente, la mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Tenemos entonces la siguiente voz, que expresa;

Novena Época

Instancia; Tribunal Colegiado del vigésimo circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997.

Tesis: XX.102 K

Página: 501

**MOTIVACION. TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE SATISFACER EL REQUISITO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL** La motivación exigida por el artículo 16 constitucional debe existir en todo acto de autoridad (orden de aprehensión, auto de formal prisión, sentencia, etc.), en razón de que debe justificarse la aplicación de las normas jurídicas respectivas precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que la parte afectada con el acto de molestia pueda conocerlo y estar en condiciones de producir o preparar su defensa.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 16/96. Jorge Antonio Vicente Jiménez. 11 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Noé Gutiérrez Díaz.

## **FIRMA AUTÓGRAFA**

Firma. - "Del latín firmare, afirmar da fuerza. En la práctica no es más que el conjunto de signos manuscritos por una persona que sabe leer y escribir, con los cuales habitualmente caracteriza y cuyo contenido aprueba".

El artículo 38 fracción V del Código Fiscal de la Federación establece que los actos administrativos que se deban notificar deberán ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Asimismo, Mantilla Molina, opina que es muy habitual la práctica de firmas ilegibles, y su validez es muy discutida en el procedimiento civil. En el caso que nos ocupa, es necesario que los actos emitidos por autoridad que afecten los derechos de los gobernados sea esencial que vayan firmados.

De lo anterior tenemos lo siguiente:

No. Registro: 179.578, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Enero de 2005, Tesis: P./J. 125/2004, Página 5:

**FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS.** Para que un acto o resolución administrativa cumpla con las exigencias establecidas en el artículo 16 constitucional debe contener firma autógrafa del funcionario emisor, por ser este signo gráfico el que otorga certeza y eficacia a los actos de autoridad ya que constituye la única forma en que puede asegurarse al particular que la autoridad emisora acepta su contenido. En tales términos, si bien la falta de

firma autógrafa en una resolución administrativa constituye un vicio formal y, por tanto, una violación que encuadra en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, cuyos efectos, en principio, deben determinarse conforme a la primera parte del último párrafo del artículo 239 del mismo ordenamiento, ello no sucede en todos los casos, pues tal precepto no debe ser interpretado en forma literal para concluir que la nulidad que se declare de una resolución administrativa por el motivo indicado, indefectiblemente debe ser para el efecto de que la resolución en cuestión se deje sin valor y se emita otra con firma autógrafa, pues de la segunda parte del mismo párrafo se desprende que en ciertos supuestos el órgano jurisdiccional puede valorar las circunstancias particulares del caso, además de que no siempre puede obligarse a la autoridad que emita un nuevo acto que sustituya al que fue declarado nulo, pues si la propia autoridad encuentra que el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo o en imposibilidad para hacerlo, aunado a que un Tribunal administrativo no puede indicar a una autoridad cómo debe proceder en el ejercicio de una atribución que le es propia y donde, incluso, interviene su discrecionalidad. Lo anterior sin perjuicio de que si al contestarla la autoridad niega la existencia del acto que ostenta firma facsimilar y el actor no demuestra que sea cierto, tal negatividad debe prevalecer sobre la presunción de existencia derivada de dicha firma facsimilar; hipótesis en la cual debe declararse el sobreseimiento en el juicio de nulidad, lo que tampoco impide a la autoridad el ejercicio de sus atribuciones por ese motivo.

Contradicción de tesis 19/2004-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito (actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penales y Administrativas del Décimo Séptimo Circuito); Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 31 de agosto de 2004. Mayoría de nueve votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Constanza Tort San Román.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy nueve de diciembre en curso, aprobó, con el número 125/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de diciembre de dos mil cuatro.

Por lo anterior, concluimos que los actos administrativos deberán ir firmados asentando de puño y letra de su autor, es decir del funcionario público que emite el acto; careciendo de validez; por lo tanto, el documento en el que aparece una firma facsimilar, la firma autógrafa se asienta con el objeto de que el acto administrativo tenga la presunción de validez, logrando mayor certeza jurídica y con ello la legitimación del

mismo.

## **1.4 CLASIFICACIÓN.**

La manifestación de la actividad administrativa se realiza en forma de función administrativa y como esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para los casos individuales es necesario hacer, aunque sea una forma somera, la caracterización de los actos administrativos más importantes de la siguiente manera.

### **A.- NATURALEZA DE LOS ACTOS:**

En este sentido los actos administrativos se pueden clasificar en dos categorías, actos materiales y actos jurídicos, los primeros no producen efecto de derecho a contrario de los segundos, con respecto a los últimos se vera en capítulos siguientes los fundamentos de ley en los cuales se sustenta la base jurídica de la figura en estudio por lo que solo hago referencia a ello cuando implique condición para la validez de un acto jurídico, sean elementos que integren el procedimiento de formación de otros actos administrativos o constituyan un medio de ejecución de los mismos.

### **B.- VOLUNTAD QUE INTERVIENE EN SU FORMACIÓN.**

Pueden dividirse en actos constituidos por una voluntad única y actos constituidos por el concurso de varias voluntades.

El acto simple o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos etc.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, por el acto colegial que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. En tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola.

También encontramos el acto colectivo complejo o colectivo, que se forma por el concurso voluntades de varios órganos de la Administración.

Cuando las diversas voluntades que concurren no se funden en un solo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo diferente del de actos complejos que acabamos de referirnos, pues en tales circunstancias existe no un solo acto, como ocurre en el acto complejo, sino una serie de actos con caracteres propios cada uno de ellos, entrelazados y aun condicionándose uno a otro y susceptibles de ser impugnados por vías diferentes.

Otra variedad semejante está representada por esa serie de actos administrativos emanados de un órgano determinado, y cuyos efectos no se producen sino hasta que los propios actos son aprobados por medio de otro acto especial, emanado de un órgano diferente. En este caso, el acto posterior condiciona la eficacia del anterior.

El acto unión es otra categoría de actos que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos. El ejemplo típico de este acto es el del nombramiento de un empleado público.

El contrato constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades. Sin embargo, los caracteres del contrato que hemos explicado con anterioridad impiden que sea considerado como un acto administrativo tal como a éste lo hemos definido y ni mucho menos como un acto propio de la función administrativa; pero en vista de la posibilidad de que existan contratos administrativos, debe concluirse que si no es un acto administrativo sí puede ser un acto de derecho administrativo.

### **C.- RELACIÓN QUE DICHAS VOLUNTADES GUARDAN CON LA LEY.**

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del (acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías:

El acto obligatorio, reglado o vinculado, y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe

actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso. Este tipo de actos es el que en la jurisprudencia y doctrina de los Estados Unidos de América se conoce con el nombre de actos ministeriales y constituye la base para determinar la procedencia del writ of mandamus.

El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder de libre apreciación para decidir si debe obrar u abstenerse o en que momento debe obrar o como debe obrar o en fin que contenido va a dar su actuación. Por lo general, de los términos mismo que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así mismo cuando la ley use términos que no sea imperativo sino permisivo o facultativo se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivos tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se impongan ninguna de ellas con carácter obligatorio.

#### **D.- RADIO DE APLICACIÓN DEL ACTO.**

Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos éstos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella.

Ese último grupo de los actos internos comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material aunque conformes a las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la Administración. Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que informan los superiores, la fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejo de fondos, etc. Igualmente abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos, imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos legales, médicos y, en general, a los departamentos técnicos, etc., etc.; pero debe tenerse bien presente que esos actos de procedimientos sólo tienen el carácter de actos internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares sino solamente estén prescritos en interés del buen orden administrativo.

Finalmente deben considerarse como actos internos todas las circulares, instrucciones y

disposiciones en las que las autoridades superiores; ilustra a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga, siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre, por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho. Entre estos actos pueden considerarse dos Manuales de Organización y Procedimientos, que antes se hizo referencia

Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

### **E.- CONTENIDO Y EFECTOS JURÍDICOS.**

Por razón de su finalidad los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento o el mismo que el tercero, o sea el de los actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representados por los últimos citados.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares. Esas facultades son las que se tienen para exigir la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etc., para la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía, y en general todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos de que más adelante habremos de ocuparnos.

Finalmente, los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones



administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2.- Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica, y

3.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

De la segunda categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.

En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones.

## **1.5 NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Se ha discutido mucho respecto a la naturaleza jurídica del silencio administrativo pues tal figura representa para diversos tratadistas criterios diferentes y a su vez encontrados, estos son algunos de sus criterios: lo consideran como una simple presunción legal, un acto administrativo tácito, una inejecución de actos administrativos y/o una resolución administrativa, (aún cuando no exista la manifestación del acto administrativo).

Es importante mencionar el motivo de su nacimiento, que tal y como se analizará más adelante, dicha figura nació para hacer frente a las peticiones dirigidas a la administración cuando la misma no respondía, pues si la administración no respondía se pensaba que el administrado se encontraba entonces

desamparado y expuesto a una negación de la Justicia.

La Doctora Dolores Heduán Virués en su obra titulada "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación" plasma lo siguiente respecto a las características de las resoluciones fiscales en general. Señala que las resoluciones fiscales pueden ser espontáneas o provocadas; lo primero cuando la autoridad actúa de oficio, y lo segundo cuando actúa a petición de parte interesada. En el segundo caso la resolución puede ser afirmativa, o sea, concesoria de lo que el peticionario solicitó, pero también puede ser negativa, es decir, adversa a sus pretensiones. A su vez, la negativa puede ser expresa o ficta; expresa cuando se comunica al promovent y ficta cuando la autoridad no da respuesta a la instancia de un particular dentro del término que la ley fija o, en su defecto, dentro de los noventa días siguientes a la presentación (actualmente tres meses en los términos del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación).

Sentado lo anterior, quienes sostienen que la negativa ficta es una simple ficción legal que permite al interesado acudir a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, basan principalmente su argumento en el hecho de que transcurrido el término de tres meses sin recibir respuesta por parte de la autoridad, para el interesado es una mera opción considerar que la misma resolución negativamente su instancia e interponer la demanda respectiva ante dicho Tribunal. Esta teoría, aun cuando parte de una premisa cierta en el sentido de considerar a la negativa ficta como una ficción legal, se nos hace incompleta por lo que respecta a los alcances de tal figura jurídica, en caso de ejercerse su opción.

Por su parte, como se ha dicho, otros estudiosos consideran que la negativa ficta es un acto administrativo tácito, pues transcurrido dicho plazo de los tres meses sin que se haya emitido la resolución respectiva, se debe entender que la instancia fue resuelta de favorablemente a los intereses del particular. Por ejemplo, el maestro Gabino Fraga sostiene que "ya en nuestra legislación el silencio de la administración pública se presume como una manifestación de voluntad y surte los efectos de acto declarado." Aunque la figura de la negativa ficta es una mera alternativa para que el interesado pueda agilizar su trámite en la jurisdicción contenciosa administrativa se presume la existencia del acto, pues la ley así lo plasma, aunque materialmente no existe el acto como tal.

También hay quienes sostienen que la negativa ficta goza de la naturaleza de una resolución administrativa y debe surtir plenos efectos como tal. Es decir, si bien la figura que ocupa nuestra atención en principio representa una ficción legal y una opción, esta corriente sostiene que si el particular opta por tal alternativa, esto es, la de considerar el silencio de la autoridad como una resolución desfavorable a sus intereses, dicha resolución debe surtir plenos efectos al impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa En otras palabras, esa ficción legal no puede quedarse simplemente en ello cuando se impugna, como limitativamente se considera en la primera teoría apuntada, pues la negativa ficta debe surtir sus efectos de resolución administrativa y tan ello es así, que la autoridad al contestar la demanda respectiva quedará obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.

Para finalizar, no se quiere dejar pasar por alto la siguiente interrogante y solución que plantea Alfonso Nava Negrete en relación a la naturaleza de esta institución:

"¿Su naturaleza es sustantiva o adjetiva, administrativa o procesal?"

A nuestro juicio, es procesal. Como ya se expuso, el silencio administrativo nació como un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución a la petición de aquél. No tuvo otra razón de ser, hacer accesible la justicia administrativa del Consejo de Estado, máximo Tribunal Administrativo de Francia; entre nosotros, actuará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el silencio de las autoridades fiscales federales.

Para el contencioso francés, la decisión previa es condición para la procedibilidad de alguno de sus recursos: así también, para el juicio de nulidad fiscal sin resolución administrativa definitiva previa no procede."

Indiscutiblemente se coincide con dicho autor en el sentido de que la institución de la negativa ficta tiene en principio una naturaleza procesal, pero la cual, de ser ejercida, en nuestro concepto configurará plenamente una resolución administrativa, pues debe tomarse como tal, pues el Código Fiscal de la Federación no permite la impugnación mediante Juicio Contencioso Administrativo si no versa la demanda sobre una resolución administrativa y la negativa ficta debe tomarse como tal al momento de impugnarse. El acto administrativo se encuentra regulado por una serie de principios jurídicos, que además de darle cohesión y sistematicidad nos permiten entender el por qué y el para qué del mismo.

## **1.6 PRINCIPIOS.**

Para tal efecto tomaremos como base dichos principios contenidos en La Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal comentada, donde se hace referencia en los siguientes Principios, los cuales, toma como sustento:

### 1.- Principio de Unidad.

Se prevé la existencia de un procedimiento uniforme o general que procura en la medida de lo posible, unificar los principios a los que se sujetarán los actos de la administración pública del Distrito Federal, con las excepciones necesarias en aquellas materias cuya naturaleza requiere de un procedimiento específico.

### 2.- Principio In Dubio Pro Actore.

Este principio favorece a favor del derecho de acción de los gobernados y de decisión sobre el fondo del acto administrativo o cuestión planteada en el procedimiento administrativo. Así, derivado de este principio se establecen normas que regulan entre otras cosas; la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la prevención al interesado para que subsane las faltas u omisiones en cuanto a los requisitos o los documentos necesarios para que la autoridad resuelva el asunto, etc.

### 3.- Principio de Certidumbre.

Asimismo, en contra de un acto de autoridad, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada, y de que la autoridad está obligada a desplegar la actividad necesaria para conducir el procedimiento, salvo el caso que fuera indispensable el impulso de los particulares para que el procedimiento continúe.

### 4.- Principio de Simplificación.

Bajo este principio se reducen y califican las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante las diversas dependencias y entidades de la administración pública local.

### 5.- Principio de Competencia.

Dentro de un régimen de Estado de Derecho conforme al principio de legalidad, significa que toda la autoridad al emitir cualquier acto deberá sustentarse en una ley.

### 6.- Principio de Legitimación.

Las normas de este Principio establecen quienes tienen el acceso administrativo por ostentar un interés legítimo ante el acto administrativo, estableciendo también la regulación relativa a la representación jurídica ante los órganos de administración.

#### 7.- Principio de Audiencia.

A pesar de la carencia de solemnidad y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento administrativo en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos y establecer en consecuencia el debido proceso legal que ante la emisión de un acto de autoridad que cause molestia, garantice a los particulares la oportunidad de defensa.

#### 8.- Principio de Agilidad.

Derivados de los principios procesales de expedites, celeridad y de economía procesal, se establecen términos cortos y precisos para la actuación de la autoridad administrativa.

#### 9.- Principio de Precisión.

Se regulan en detalle los requisitos generales que deberán observarse en la substanciación de todo procedimiento administrativo, de tal que en dicho procedimiento se garantice la seguridad jurídica de los gobernados.

#### 10.- Principio de Legalidad.

Este principio exige que dentro de un acto administrativo, se cubran las formalidades esenciales contempladas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se refieren a las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la administración pública.

#### 11.- Principio de Transparencia.

Bajo este principio, se contemplan diversas normas jurídicas que tienen por objeto garantizar que todos y cada uno de los actos que emita la Administración Pública, se den de una manera clara y precisa para los interesados y, que no se deje al gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica.

#### 12.- Principio de Imparcialidad.

Este principio reviste gran importancia, toda vez de que su propósito es que los servidores públicos al emitir un acto administrativo ejerzan sus funciones de un modo imparcial, es decir, sin influencias afectivas o intereses personales puedan atentar contra el espíritu de la normatividad administrativa propiciandouna aplicación selectiva y discrecional de la ley.

### 13.- Principio de la Afirmativa Ficta como efecto del Silencio Administrativo.

Principio por el cual ante la omisión de la autoridad de emitir su resolución de manera expresa, en los términos previstos por la Ley u Ordenamiento Legal aplicable, se entiende que se resuelve en sentido afirmativo la solicitud del particular. De manera excepcional se establece la negativa ficta como efecto del silencio de las autoridades señalando los casos en que ésta operará.

### 14. Principio de Publicidad.

Ante la notificación de un acto administrativo todos los interesados al inconformarse tendrán acceso de manera oportuna y eficaz a los expedientes respectivos, garantizándose con ello la publicidad de los actos de la Administración pública; sin embargo, se prevé como límite a este principio, aquellos casos en que se trate de información relativa a la defensa y seguridad nacional, esté protegida dicha información por secreto industrial o comercial o por la legislación respectiva, y cuando el solicitante no sea el titular o causahabiente, siempre cuando se encuentre debidamente fundada y motivada.

### 15. Principio de Buena Fe.

Todo acto administrativo se regirá por el Principio de Buena Fe, entendiéndose por ello, que las manifestaciones, informes, declaraciones y en general la conducta asumida por los interesados, se encuentra apegada a la verdad en este sentido, las autoridades administrativas que intervengan en el procedimiento aplicaran las formas acorde a este principio y a las manifestaciones y declaraciones vertidas por los particulares, manteniéndose en todo momento sus facultades de control y verificación.

### 16. Principio de Gratuidad.

Ante la inconformidad de un acto de autoridad, el procedimiento se verifica sin costo para los

interesados, salvo en aquellos que por la expedición de licencias, permisos, o autorizaciones se deban cubrir los derechos que establece el Código de Ley aplicable.

## **1.7 PROCESO DE ELABORACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El proceso de la elaboración del acto presenta las siguientes etapas:

La primera, que podría conocerse como la de la fase interna, que a su vez comprendería la intención de acto y la estructuración del acto: una segunda, fase externa, que sería la contentiva de los pasos adecuados para la exteriorización de la actuación o, concretamente, como la realización del acto administrativo.

Intención.

Fase Interna.

Estructuración de la Decisión.

Proceso de Elaboración  
del Acto Administrativo.

Real.

Fase Externa o de Exteriorización

Presunta. Confirmación Ficta.

### **1.7.1 FASE INTERNA.**

Se constituye este periodo con la totalidad de las tramitaciones que se desarrollan en el interior del órgano administrativo y que determinan, por sus contenidos, la formación de la voluntad de la administración. Se caracteriza esta fase en que el resultado obtenido a su culminación es imperfecto, cuando la administración pública no queda vinculada con dicha decisión, lo mismo que no crea situaciones subjetivas favorables o desfavorables a los particulares.

LA INTENCION.

El fenómeno de la intención se produce necesariamente en todo órgano estatal capacitado para actuar administrativamente, como elemento pre-voluntad; es decir, es el foco-impulsor de los elementos confluyentes en la estructuración de la voluntad de la administración tendiente a la producción de un acto administrativo; es un momento anterior preparatorio de la voluntad administrativa; es un fenómeno estrictamente psíquico en la medida que se produce en las personas que evalúan y dirigen la actividad de los órganos administrativos y que consecuentemente "piensa" de acuerdo a las directrices del organismo estatal.

La intención es el elemento psíquico precedente que prepara la voluntad de la administración razón ésta que me lleva a afirmar que la misma se caracteriza por su interioridad e irrelevancia jurídica; precisamente, el profesor Manuel Ma. Díez sostiene: "las intenciones que no son exteriorizadas y permanecen como internas del órgano agente, son para la administración pública jurídicamente irrelevantes, ya que no permiten registrar la voluntad real del órgano,"

## ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN.

Constituye, dentro de la fase interna, la compleja materialización de la intención y demás elementos recopilados por la administración en lo que podría denominarse "pre-acto administrativo" en la medida que aún no alcanza la condición de acto, por carecer de la juridicidad, provocada por la exteriorización del mismo y su contacto con los sujetos a quienes se involucren.

### 1.7.2 FASE EXTERNA.

La fase externa o de exteriorización es la proyección al exterior del órgano de las elaboraciones producidas al interior del mismo; es conocida también como la etapa de la declaración de voluntad.

El pre-acto administrativo o estructuración de la decisión voluntad, por sí solo, no produce los efectos que la administración espera; se hace indispensable que aquel fenómeno interior se exteriorice, para lo cual se necesita acudir a un signo externo que la haga conocer, el cual no puede ser otro que su declaración. La que una vez producida convierte el "pre-acto" en acto, es decir, le imprime juridicidad relevante, productora de efectos jurídicos.

La Exteriorización puede ser real, cuando expresamente la administración la realiza, o presunta, caso éste conocido como el silencio administrativo.



Se realizamediantela comunicaci3n,notificaci3n,publicaci3no ejecuci3nde acuerdo como lo seña el respectivoordenamiento,mientrasno se empleeel medio legal adecuado,la administraci3npuede incluso modificarsus decisionesen raz3na que como ya lo habíamos anotado,"pre-acto"aún no tiene vida jurídica.

A manera de excepci3n la fuerza vinculatoria jurídica que produce la exteriorizaci3n de un acto administrativo, el Consejo de Estado colombiano, para efectos procesales, considera con fuerza jurídico-procesal "pre-acto administrativo" efectivamente, en providencia del 11 de septiembre de 1969 afirm3 dicha corporaci3n:

El solo hecho de que el acto no ha sido promulgado permitiría concluir que no est3 vigente y por tanto que no puede ser materia de juicio, tal como recientes doctrinas del Consejo lo han establecido. Sin embargo tales doctrinas han sido adicionadas y complementadas en el sentido de que son admisibles las demandas de actos no promulgados cuando su vigencia depende de tal requisito, porque la experiencia enseña que muchas agencias de la administraci3n son poco celosas en el cumplimiento de las ritualidades que constituyen garantía para los gobernados y que, aunque ello constituya delito, ponen en vigencia y exigen el cumplimiento de actos con los defectos anotados... en tales casos la demanda debe ser admitida para decidir en la sentencia sobre la nulidad por defectos de forma.

## **1.8 LA FALTA DE ACTO ADMINISTRATIVO Y LA CONFIRMACI3N FICTA.**

El maestro Miguel Acosta Romero establece que el silencio administrativo no es falta de forma, sino que es falta absoluta de acto, pues seña la que la abstenci3n de la Administraci3n P3blica, con su silencio, es la negaci3n misma de la actuaci3n o acto administrativo, por lo tanto, afirma que el silencio administrativo es consecuencia de una abstenci3n de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos.

En efecto, como se señaó en el apartado correspondiente a la naturaleza jurídica, los diversos tratadistas señaan opiniones referente a su naturaleza. Siendo que no existe materialmente el acto administrativo, la impugnaci3n de la confirmaci3n ficta constituye un instrumento para que el particular en su caso, pueda hacer viable su defensa frente a la abstenci3n de la autoridad para resolver la instancia presentada ante esta, pues aunque no existe materialmente el acto administrativo debe surtir efectos de resoluci3n administrativa lo anteriores así, ya que la autoridad al contestarla demanda respectiva, quedará

obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.

Sobre el particular de considerarse la siguiente tesis de jurisprudencia, en la cual se analizó el hecho de que el silencio administrativo por sí mismo, no genera o crea acto alguno, sino que por el contrario las consecuencias que el legislador establezca para el mismo, siempre tendrán el carácter esencial de ser ficciones jurídicas.

**PETICIÓN, DERECHO. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA.** Cuando se reclama en amparo la violación de derecho de petición consagrado en el Artículo 80. Constitucional, no es procedente sobreseer en el juicio con base en que el silencio de la autoridad constituye una negativa ficta, por las razones siguientes: 1) porque la aludida garantía constitucional no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas (como la negativa ficta) que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionarse su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias; 2) porque la negativa ficta es una institución que, por sus características peculiares, es optativa para los particulares, la cual, por surgir debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la solicitud, no puede satisfacer el objeto primordial que se persigue con la garantía que tutela el artículo 80. constitucional y 3) porque el Juez de amparo no puede prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnado el silencio de la autoridad, cuando precisamente se le está pidiendo que obligue a esa autoridad a dar una respuesta, como lo exige el artículo constitucional invocado. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando el particular optó por impugnar la resolución ficta, ya no puede, válidamente, exigir contestación expresa, pues en tal supuesto clausuró su derecho de petición.

Contradicción de tesis 51/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (en la actualidad Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito). 29 de octubre de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 136/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

## **CAPITULO II.**

### **DE LOS RECURSOS EN GENERAL.**

#### **2.1 DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.**

La administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumpla cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidad y forma.

En nuestra legislación el particular, lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos cuenta con garantía para impugnar los actos ilegales de la administración. Correlativamente es una obligación de los órganos administrativos mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio. Estamos en presencia de una materia que corresponde al Derecho administrativo y no al derecho procesal y se encuentra en las fronteras de las nociones de procedimiento y recursos administrativos.

El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa legítima.

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o revisar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales.

El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la administración pública, que ocasione a un particular un agravio debe de ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo; competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrarse en la legislación administrativa medio eficaz para su restablecimiento.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la administración para mantener el control de jerarquía administrativa a través del cumplimiento de la ley, el recurso administrativo es un medio

en la propia administración de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicio tanto al particular agraviado, como al interés general.

## 2.2 CONCEPTO.

Con el objeto de comprender mejor el presente capítulo, comenzaremos instituyendo el concepto de recurso que nos da el Diccionario Jurídico de Derecho Procesal, de esta manera, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela establece que etimológicamente recurso significa "volver al curso de un procedimiento" la definición que se da en el citado Diccionario, va ligada a que la administración de justicia es una de las aspiraciones mayores de la humanidad, que se persigue regulando jurídicamente la conducta de relación entre los hombres; pero cuando ocurre la violación de las normas primarias, sustantivas o materiales, es menester acudir a los preceptos instrumentales procesales, adjetivos o secundarios (cronológicamente) para que el derecho objetivo, cumpla con su misión imperativa de respeto al mandato legal. Es aquí donde y cuando aparece la función de los recursos. Supuesta la condición falible humana, el derecho ha creado estos instrumentos, llamados medios impugnativos y recursos, con la finalidad definida de procurar corregir los errores de juzgamiento que se alegan cometidos en el proceso.

Asimismo, el notable jurista mexicano Fix-Zamudio indica que "recurso, es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante el juzgado o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objetivo de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada"

Por otro lado, los maestros Alcalá-Zamoray Ricardo Levene, asientan que se pueden definir a los medios de impugnación, en su mayoría recursos, diciendo que "son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos y un nuevo proveimiento acerca de la resolución judicial que el impugnado estima ajustada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos."

El autor Fairén Guillén propone que "recursos son actos procesales de la parte que se estima agraviado por un acto o resolución de autoridad, por la que accede al mismo o a otro superior, pidiendo que se revoque el o los actos gravosos, siguiendo el procedimiento previsto por las leyes.

El diccionario Jurídico Espasa señala que hay autores que opinan que el recurso es el medio para reclamar actos que no se apegaron a derecho, Nicola Abbagnano, afirma que el recurso es el medio por el cual se verifican los actos que obran eficazmente.

Derivado de lo anterior, ya teniendo la noción de lo que significa recurso, concluiremos que recurso significa la revisión de un acto propio de la autoridad, en virtud de causar un agravo por no estar apegado a derecho ya sea en el fondo o en la forma, con la finalidad de resolver sobre la legalidad o ilegalidad del mismo.

## **2.3 ELEMENTOS.**

### **EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EXISTEN DOS CLASES DE ELEMENTOS:**

A) Los esenciales.- Son aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo.

B) Los secundarios.- Son elementos secundarios aquellos cuya ausencia vicia o no constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuya omisión por el legislador origina la inexistencia del recurso.

Como elementos esenciales de validez del recurso administrativo el maestro Emilio Margáin, señala dos:

1) "Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente al ser nuestro sistema jurídico de legalidad, toda la actividad de la Administración Pública debe de estar regulada por normas jurídicas, y

2) El segundo, consistente en la existencia de una resolución administrativa".

La sola existencia de una resolución administrativa expedida en contra de un particular, no implica que pueda impugnarse a través de un recurso administrativo sino que ella debe reunir ciertas características para que, dándose, sea una resolución impugnable mediante el recurso administrativo. Las características que

debe reunirse dicha resolución, son las siguientes:

-Que sea definitiva, es decir, que no sea una resolución de trámite, deberá ser la decisión de carácter firme. Es decir, no admite revisión de oficio, cuando la autoridad no pueda por sí modificar su propia resolución. Por revisión de oficio se entiende que la resolución dictada en perjuicio de un particular deberá ser revisada, examinada por el superior jerárquico o una comisión de dependencia especial.

Es aplicable la siguiente tesis, respecto de la definitividad en materia administrativa:

No. Registro: 184.733, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Febrero de 2003, Tesis: 2a. X/2003, Página: 336

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación de decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agraviosa a los gobernados.

Contradicción de tesis 79/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Sexto Circuito y Noveno del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 17 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

-Cuando existiendo ese recurso, su interposición sea optativa.

-Que sea personal y concreta; es decir, que esté dirigida a una persona determinada y que la misma afecte su esfera jurídica y verse sobre una situación específica.

-Que cause agravio; se refiere a que lesione un interés legítimo directo o indirecto. El recurso administrativo no procede contra resoluciones impersonales en virtud de que una resolución de este tipo no puede deparar perjuicios inmediatos o concretos sino hasta su aplicación, que es cuando con apoyo en ella se expide una resolución a cargo de determinado particular. Si la resolución impersonal, personal y abstracta causa con su sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables proceden su contra el juicio de garantías.

-Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta. En efecto, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la ley fundamental, todas las resoluciones de la autoridad administrativa deben constar por escrito.

-Que sea nueva, refiriéndose a que su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, a través de otra resolución definitiva de la autoridad administrativa y haya sido consentido expresamente o tácitamente, o bien sea materia de algún medio de defensa.

Los elementos secundarios no resultan indispensables para la existencia de los recursos, ya que sólo son necesarios para su substanciación siendo estos elementos necesarios para que el recurso administrativo cumpla con aquellos requisitos que dentro de un régimen de derecho, debe satisfacer la autoridad administrativa, fundamentalmente cuando se trata de revisar la legalidad de sus propios actos, al respecto, el maestro Emilio Margáin Manautou, especifica los siguientes elementos:

- 1) Término dentro del cual ha de hacerse valer.
- 2) Autoridad ante quien debe hacer valer.

- 3) Periodo de admisión de pruebas.
- 4) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.
- 5) Momento en que empieza a correr el término.
- 6) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

Es evidente que aún y con cada una de las muchas clasificaciones que existen con relación a los elementos de los recursos administrativos todas responden fundamentalmente al objetivo de proteger esos derechos e intereses de la parte agraviada, es decir de asegurarla juricidad de la acción administrativa.

## **2.4 CLASIFICACIÓN.**

La doctrina y la legislación administrativa vienen reconociendo diversos medios de protección jurídica de los derechos privados, cuando los afectados por la acción gubernamental. El desarrollo de la teoría de los recursos administrativos varía en su terminología, forma y expresión de una legislación a otra.

Existe una gran diversidad de clasificaciones con relación a los recursos administrativos, en el presente estudio abordaremos las siguientes:

El maestro Emilio Margáin Manautou clasifica a los recursos administrativos atendiendo a lo siguiente:

1) En atención a la autoridad ante quien se interpone.- Esto quiere decir que son los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, y aquellos de los que se conoce una comisión o dependencia especial.

2) Por razón de la persona que interpone el recurso administrativo.- Dentro de esta clasificación va enfocado al tipo de interés que tenga la persona que lo interpone, es decir, esta tenga un interés legítimo directo o bien un interés legítimo indirecto.

3) En cuanto al objeto que se persigue.- Se refiere a los recursos de revisión y de reconsideración.

4) En atención a la materia.- Es decir, los recursos contra resoluciones de derecho público o de derecho privado.



5) De conformidad con el ordenamiento que los establece.-Esta clasificación se refiere a aquellos que se promueven con base en una Ley o en un Reglamento.

6) Por razón de su naturaleza.- Es decir, recursos obligatorios y optativos.

El autor Agustín A. Gordillo, nos da otro tipo de clasificación a los recursos, separándolos en tres conjuntos:

1) Por su origen legal y expreso.- Menciona al recurso de reclamación administrativa previa.

2) Por su origen reglamentario. Señalando que corresponde a los recursos revocatorios, jerárquicos y jerárquicos impropios.

3) Por su origen analógico e interpretativo.- Dentro de esta clasificación enumera a los recursos jerárquicos no reglado, de reconsideración y de revisión, incluyendo en esta especie a las reclamaciones de queja y de denuncia.

En tanto que, el jurista Héctor Escola divide a los recursos administrativos como a continuación se citan:

1) Según su finalidad.- Los divide en recursos de jurisdicción y de oportunidad.

2) Según su objeto.- Los divide en recursos de revocación, adecuación y de sustitución.

3) Según su causa.- Los divide en recursos subjetivos y objetivos.

4) Según su clase.- Los divide en recursos ordinarios y especiales, extraordinarios y excepcionales.

El autor Antonio Carrillo Flores reconoce la existencia de dos clases de recursos administrativos:

a).- El recurso que se interpone ante la misma autoridad que ha decidido y que se le denomina el de oposición.

b).- El que se plantea ante la autoridad superior: el recurso jerárquico.

## **2.5 CARACTERÍSTICAS.**

De conformidad con la opinión del maestro Armienta Hernández, los caracteres del recurso administrativo son "notas esenciales", pudiendo destacarse como nota primaria, que su finalidad es "controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho. Otra característica es que siempre habrá que interponerse ante un Órgano de la Administración Pública para su trámite y resolución, otra nota específica es que el objeto del recurso es el reexamen de actos de la Administración pública; por último los recursos administrativos tienen como finalidad preservar la juridicidad de la actividad administrativa, esto quiere decir que además de ser instrumentos jurídicos de protección del administrado se instauran para mantener la legalidad de los mismos".

Por otro lado, el jurista Gabino Fraga, no hace ninguna diferenciación en cuanto a los elementos del recurso administrativo y señala que las características son las siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

## **2.6 OBJETO.**

El maestro Narciso Sánchez Gómez, aduce que el objeto de los recursos administrativos es el de que éstos sean reconsiderados, arreglados, modificados u ordenen las resoluciones públicas que sean contrarias al

régimen jurídico imperante para cada acto administrativo por eso es indiscutible, su sentido protector de los derechos e intereses legítimos de los administrados para darle certeza y seguridad jurídica en las relaciones de gobernantes y gobernados:

Asimismo, el maestro Emilio Margáin Manautou, afirma que dentro de la clasificación del recurso administrativo, se encuentra la referente al objeto que se persigue, explicando que éste se clasifica de la siguiente manera:

- a) Recurso de reconsideración refiriéndose a este recurso a que se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, a considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen;
- b) Revocación, este recurso tiene por objeto que se deje sin efecto el acto impugnado;
- c) Revisión, es decir, someter la resolución a nuevo examen para que se corrija;
- d) Inconformidad refiere a que no se está de acuerdo con el contenido del acto que se recurre.

De lo anterior, se desprende que el objeto del recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores, es un medio de defensa del administrado. De igual forma, el objeto fundamental del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad administrativa para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley.

Tenemos entonces que el objeto del recurso administrativo no es solamente una instancia de control que puede ejercer el particular, sino que tiene principalmente tres objetivos básicos, a saber: 1. Importa una auto limitación por parte de las atribuciones discrecionales de la autoridad. 2. Es una expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados y 3. Revisar el acto administrativo objeto del recurso.

## **2.7 NATURALEZA.**

A lo largo de la historia de los recursos administrativos se ha debatido mucho sobre la Naturaleza Jurídica de los mismos, al respecto, tenemos diversas opiniones, pues por un lado hay autores que afirman que es un derecho de instancia del particular agraviado y para otros es una prerrogativa de la autoridad.

El maestro Gonzalo Armienta Hernández considera que "a través del recurso administrativo se le da la oportunidad a la Administración Pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía judicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.

El maestro Niceto Alcalá Zamora, cataloga al recurso administrativo "como una de las especies de autodefensa por medio de la cual la administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su fin primordial".

Continuando con este razonamiento el mismo autor expone que "el recurso administrativo como un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la Ley o en el Reglamento aplicables al caso controvertido (...) el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad no una contradicción de derechos particulares".

Al respecto, el maestro Rafael Bielsa, opina que:

- "1. Importa una auto limitación de sus atribuciones discrecionales.
2. Es una forma de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa.
3. Es una expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados.
4. Es una forma de centralización del control administrativo sobre los órganos descentralizados."

En nuestra opinión los tratadistas citados están en lo cierto al clasificar al recurso administrativo entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho, considerando que el recurso administrativo es un derecho, es decir, la facultad de inconformarse, la cual se manifiesta a través de un acto inicial del administrado, que configura, conjuntamente con otros actos de la autoridad, eventualmente de terceros, la figura procedimental denominada recurso.

## **2.8 DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN.**

Es de explorado derecho, que la Supremacía de la Constitución presupone dos condiciones, que el poder constituyente es distinto a los poderes constituidos y que la Constitución es rígida y escrita. El poder

Constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; estos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y dotó de competencia. La rigidez proviene de que ningún poder constituido puede tocar la Constitución, esta rigidez encuentra su complemento en la forma escrita, esto, por motivo de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se exprese por escrito en un documento único y solemne.

Todo acto que sea emitido por una autoridad deberá estar debidamente fundado y motivado, puesto que en su contenido se depositan las razones y fundamentos legales, siendo estos la base de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los mismos. Estos fundamentos se encuentran precisamente consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes primarias aplicables.

### **Artículo 14 Constitucional**

Este precepto de nuestra Carta Magna señala lo siguiente:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho."

El artículo 14 Constitucional, reviste una singular importancia dentro de nuestra estructura constitucional, ya que contiene cuatro de las más importantes garantías de seguridad jurídica, que a saber son: 1) la irretroactividad de la ley, 2) la de audiencia, 3) la de legalidad en materia penal y 4) la de legalidad en el campo civil. Estas cuatro garantías son indispensables para dar firmeza y eficacia a los demás derechos fundamentales del individuo en la Constitución Política.

De esta manera, la irretroactividad de la ley; se refiere a la prohibición de dar efectos retroactivos a

las leyes, se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución, y se traduce en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia.

Siguiendo con este criterio, el maestro José Ovalle Favela expone que: "La aplicación de la ley a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería retroactiva; en tanto que a hechos posteriores sería ultractiva. Cuando bajo la vigencia de una ley se realiza un hecho y se producen todas sus consecuencias jurídicas, la prohibición de dar efectos retroactivos a la ley se cumple aplicando exclusivamente la ley vigente."

El punto de partida es que una ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado, para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado. "El principio general es que la aplicación de toda ley es inmediata, esto es, que se aplique en el presente pero que no puede ser aplicada al pasado."

En materia fiscal la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que "Nadie tiene el derecho adquirido de tributar en determinadas condiciones generales para siempre, sino que cada ejercicio fiscal se rige por las disposiciones vigentes en el año a que corresponda".

Igualmente, ha considerado que las condiciones fiscales tienen una naturaleza similar a las sanciones penales, por lo que las disposiciones que las regulan deben aplicarse en forma retroactiva cuando beneficien al particular.

Es aplicable, referente a lo anterior la siguiente Tesis misma que señala lo siguiente:

Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Octubre de 2001, Tesis: P./J. 123/2001, Página: 16

**RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.** Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes, y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar

aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad a tanto que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Amparo en revisión 2030/99. Grupo Calidra, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 375/2000. Ceras Johnson, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1551/99. Doms Corporación, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Quintero Montes.

Amparo en revisión 2002/99. Grupo Maz, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Amparo en revisión 1037/99. Fibervisions de México, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinte de septiembre en curso, aprobó, con el número 123/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de septiembre de dos mil uno.

Por otro lado tenemos la garantía de audiencia, la cual es el derecho que el artículo 14 Constitucional otorga a toda persona para que, ante cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarle de sus derechos o posesiones, se le otorgue una oportunidad para defenderse en juicio, ante los Tribunales. "Esta garantía de audiencia se otorga frente a actos de autoridad, es decir, actos que sean unilaterales, imperativos y coercibles. Esta garantía es para que la ley se elabore y aplique en forma justa, razonable y con apego a los principios fundamentales del derecho privado y a la Constitución."

Es aplicable la siguiente tesis que especifica cuáles son las formalidades esenciales del procedimiento que deben ser respetadas para cumplir cabalmente con la garantía de audiencia.

No. Registro: 200.234, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional Común, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, Página: 133



FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento" Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se funda la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de

jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Asimismo, dentro de este numeral 14 Constitucional tenemos el principio de la legalidad en el ámbito penal, el cual parece estar referido a la legalidad de la pena supone necesariamente la legalidad del delito, como se resume en la máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Tanto el delito como la pena deberán estar establecidos en la ley expedida con anterioridad por el órgano legislativo competente pero además para que se pueda imponer una pena se requiere que se haya seguido previamente un proceso ante un juzgador competente, en el que se hayan respetado las garantías que corresponden al inculpaado: *nulla poena sine iudicio*.

Para cumplir con el principio de legalidad no basta con que en una ley se declare que un hecho es delictivo; se requiere que la ley describa con claridad y precisión el hecho o la conducta que considera delictivo.

Con relación a la legalidad en el orden civil, y con base en las ideas sugeridas por Rabasa (aunque sin seguirlo estrictamente) el último párrafo del artículo 14, recoge el contenido del artículo 20 del Código Civil de 1884; que disponía lo siguiente "Cuando no se pueda decidir una controversia judicial ni por el texto ni por el sentido natural o espíritu de la ley, deberá decidirse según los principios generales de derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso."

Los autores de la introducción de los principios generales del derecho no contribuyeron a esclarecer el concepto de éstos, tampoco la doctrina del derecho civil ni la del derecho constitucional mexicano rigurosos sobre este tema. Los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, los cuales, como su mismo nombre lo indica, elaborados o seleccionados por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosóficos jurídicos, de generalización del tal manera, que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso.

## **Artículo 16 Constitucional**

El artículo 16 Constitucional primer párrafo, señala que:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal de procedimiento."

(...)

Dentro de la fundamentación el órgano de autoridad deberá citar el precepto legal aplicable al caso concreto, de manera pormenorizada y exhaustiva; asimismo, por motivación son todos los hechos o circunstancias que motiven la emisión del acto administrativo existiendo un nexo causal entre la conducta y el precepto aplicable.

Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece este precepto, en cuanto a la fundamentación y motivación de sus actos, deberá agotar los extremos que para el caso han determinado nuestros máximos Tribunales, al manifestarse en múltiples tesis jurisprudenciales, estableciendo que la fundamentación de los actos de autoridad, reviste en la obligatoriedad por parte de la autoridad de citar el o los preceptos legales que le sirvan de apoyo para ubicar el caso concreto, y al motivar sus actos, observar la expresión de los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

El numeral en estudio, ha sido analizado por diversos juristas, coincidiendo en su mayoría con el argumento de que pocos artículos de nuestra Constitución parecen tan sencillos de comprender; y sin embargo, pocos necesitan de un estudio tan profundo para determinar su correcta interpretación y más aún su correcta aplicación.

Es menester señalar que la diversidad de los orígenes del artículo 16 Constitucional y sus modificaciones dan un contenido poco homogéneo y dificultan su análisis general. Sin embargo, es posible afirmar que los derechos fundamentales que establece encaminados a garantizar y asegurar la legalidad de los actos de autoridad, la libertad individual, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas.

### **Artículo 17 Constitucional.**

Continuando con el fundamento constitucional del recurso administrativo, el artículo 17 primer párrafo, Constitucional señala que:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”

En el artículo 17 de la Constitución se encuentra implícita la Garantía de Justicia, estableciendo que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos, es decir, dentro de los plazos y términos que señalen las leyes, asimismo, las resoluciones que emita el Órgano competente serán de manera pronta, completa e imparcial, salvo cuando un agravio lleve a la nulidad lisa y llana, debiendo ser además gratuita. La expedite refiere al Órgano que administra justicia. De igual forma, el particular podrá solicitar a la autoridad en cualquier momento lo que necesite, y ésta se encuentra obligada a proporcionárselo.

La propia Suprema Corte ha sostenido que cualquier disposición que tienda a impedir que se administre justicia, importa una violación del artículo 17 constitucional. Por otro lado, este precepto consagra cinco garantías constitucionales que sirven de fundamento a la administración de justicia en México: a) la prohibición de la autotutela o de "hacerse justicia por propia mano", b) el derecho a la tutela jurisdiccional, c) la abolición de las costas judiciales, d) la imparcialidad judicial, y e) la prohibición de prisión por deudas de carácter civil. Todas estas garantías se dirigen a asegurar las condiciones para que el Estado, a través de tribunales independientes e imparciales, impartan justicia conforme a derecho, por lo que podemos afirmar que forman parte esencial de la garantía de justicia consignada en la Constitución.

## **2.9 DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN NUESTRA LEGISLACIÓN.**

El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contenciosa administrativa. Los recursos administrativos se plantean antes y se resuelven por la administración.

Los principales recursos administrativos en la realidad de nuestras leyes administrativas se encuentran dispersos en ellas y son:

I.- Recursos ordinarios que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso administrativo. A ellos hacen referencia los artículos 104 y 107, fracción IV de la Constitución.

Tal es el caso de la reconsideración, revocación, reposición, oposición o reclamación.

II.- Recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recurso de alzada, recurso de revisión, jerárquico, recurso de inconformidad. (art. 438 de la ley general de salud. 7-II-1984).

III. Recursos especiales que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad al cual alude la ley del Seguro Social.

No se debe confundir la revocación administrativa con el recurso de reposición. En aquélla la autoridad administrativa actúa de propia iniciativa y modifica su pro-pio acto ante una causa superveniente. En la reposición es el particular el que insta a la administración para revisar un acto que le perjudica y que agota la vía administrativa.

En una opinión en contrario, García Cáceres expresa "Convendría analizar si la denominación de recurso de revocaciónes la adecuada porque la doctrina identifica la revocación con un acto unilateral y oficioso de la autoridad administrativa que no requiere de promoción o instancia del particular afectado. Probablemente el nombre más correcto sería el de recurso de reposición o el de recurso de reconsideración administrativa".

La doctrina es que debe mantenerse el término de revocación, ya que ha adquirido una amplia difusión y arraigo.

Los recursos ordinarios, que agotan la vía administrativa, pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia o perjudica al particular. Tenemos en primer término la reconsideración administrativa, llamada también recurso de reposición o recurso gracioso.

El recurso de reconsideración administrativa se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa la modifique o reconsidere por afectar un derecho subjetivo.

La reconsideración administrativa puede ser estudiada en dos aspectos importantes:

1. Cuando la ley la establece como un recurso; y
2. Cuando no se encuentra establecida como un recurso en la ley.

La revocación administrativa.

Revocar es dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de revocatio, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de un ordeno fallo por una autoridad administrativa.

## **CAPÍTULO III.**

### **DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El recurso administrativo de revocación en materia fiscal quedó contemplado por primera vez en el Código Fiscal de la Federación de 1967, el artículo 160 establecía por primera vez, con sus respectivos nombres, los recursos administrativos en materia fiscal en México, dicho artículo señalaba lo siguiente:

Artículo 160. Cuando las leyes fiscales no establezcan recursos, procederán:

- I.- La revocación;
- II.- La oposición al procedimiento ejecutivo;
- III.- La oposición de tercero;
- IV. La reclamación de preferencia;
- V.- La nulidad de notificaciones.

Estas defensas no podrán ser ejercitadas en contra de resoluciones o actos que sean consecuencia de recursos establecidos en otras leyes fiscales.

Así pues, el vigente recurso de revocación se encuentra como tal, desde el Código Fiscal de la Federación de 1981, fue plasmado en el artículo 116, dicho artículo establecía lo siguiente:

Artículo 116. Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer los siguientes recursos

- I.- El de revocación;
- II.- La oposición al procedimiento ejecutivo de ejecución;
- III.- El de nulidad de notificaciones.

### **3.1 DE SU IMPORTANCIA.**

El recurso administrativo de revocación en materia fiscal es un medio legal de impugnación o defensa, establecido en el Código Fiscal de la Federación, con el que cuentan los particulares que resulten afectados en su esfera jurídica por actos y resoluciones administrativas-fiscales definitivas de la autoridad fiscal y que se tramitan ante la misma a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto mediante una resolución administrativa revocar o modificar dichos actos o resoluciones y con fin de reestablecer el orden jurídico violado y sobre todo la legalidad de la actividad administrativa.

De la anterior explicación devienen tres puntos importantes:

- a) Es un medio legal de impugnación o defensa, establecido en el Código Fiscal de la Federación.
- b) Que cuentan los particulares afectados en su esfera jurídica por actos o resoluciones administrativas definitivas.
- c) Que tienen por objeto, propósito y fin revocar o modificar el acto impugnado restableciendo el orden jurídico y la legalidad de la actividad administrativa.

El recurso de revocación constituye un derecho de impugnación con el que cuenta el particular cuando se ve afectado con un acto administrativo, cuyo trámite se sigue mediante un procedimiento administrativo ante la propia autoridad administrativa y tiene como fin último el de controlar la legalidad de la actuación de dicha autoridad.

### **3.2 CARACTERÍSTICAS.**

Las características de todo recurso administrativo son:

- 1.- Que esté previsto en ley.
- 2.- La existencia del acto o Resolución Administrativa definitiva.
2. Que el acto o la resolución afecte un derecho o interés del particular.
3. Que la ley señale ante qué autoridad debe agotarse el recurso, que puede ser la misma que dictó el acto o la autoridad jerárquica superior.
4. La fijación de un plazo dentro del cual el particular pueda hacer valer el recurso.
5. El señalamiento en la ley de ciertos requisitos de forma, de garantías, etcétera.
- 6.- La fijación de un procedimiento que deba seguir la autoridad en la revisión del acto, la



determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que pueden rendirse, etcétera.

7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo (sin esta obligación no puede hablarse propiamente de un recurso).

### **3.3 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.**

Según el artículo 116 del Código Fiscal, contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal se podrá interponer el recurso de revocación, a continuación señalaremos las reglas generales a que debe sujetarse la tramitación del Recurso de Revocación.

El artículo 117 del Código Fiscal de la Federación establece que las resoluciones y actos administrativos contra los cuales procede el recurso administrativo de revocación son:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que determinen contribuciones y accesorios o aprovechamientos.

Las resoluciones definitivas decimos que son aquellas que la autoridad administrativa no puede modificar, lo cual le da al acto mismo la estabilidad en su pronunciamiento, una resolución determinará contribuciones o sus accesorios cuando indique el quantum de la obligación sustantiva o de pago a cargo del contribuyente, lo cual obviamente origina el nacimiento del crédito fiscal, cuyo concepto legal lo encontramos en el artículo 4 del multicitado Código.

Las contribuciones de conformidad con el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación se clasifican en: Impuestos, aportaciones de seguridad Social, contribuciones de mejoras y derechos.

Los accesorios de las contribuciones se encuentran previstos de igual manera en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación en su último párrafo, de tal manera que cuando una resolución definitiva de la autoridad fiscal determine los mismos podrá impugnarla mediante recurso de revocación, dichos accesorios son: Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución.

Los aprovechamientos se encuentran definidos legalmente en el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación y como ejemplo tenemos las multas no fiscales, las cuotas compensatorias, las aportaciones para el sostenimiento de las escuelas.

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

Dichas resoluciones dictadas o emitidas de esa manera por la autoridad aludida son impugnables a través de este medio de defensa, pues bien si en primera instancia no se realiza el estudio de la solicitud simplemente la niega, se tendrá el mismo efecto y sentido de una negativa de devolución, al negarse esta a devolver la cantidad solicitada, la cual tendrá que impugnarse.

c) Dicten las autoridades aduaneras.

Un ejemplo de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras son las multas establecidas en el artículo 178 de la Ley Aduanera, por omitir el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y otro ejemplo sería, en su caso, las multas por omisión del pago de las cuotas compensatorias. Que deban cubrirse por el particular, establecidas estas últimas como infracciones en el artículo 176 de la citada ley.

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

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

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

La extinción de un crédito fiscal puede ser por compensación, prescripción, pago o por condonación. El jurista Augusto Fernández Sagardí sostiene, respecto a esta hipótesis, que “Opera contra la extinción total o parcial de los créditos exigidos, ya que estos, al tenor de los artículos 20 último párrafo y 146 del Código Fiscal de la Federación son factibles de dividirse en cantidad líquida, no son un monolito jurídico.

Que el monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora. El mismo autor señala “A mi juicio por este supuesto se puede oponer como excepción al cobro la compensación de saldos que tuviere a favor del contribuyente, manifestando en su declaración, toda vez que la autoridad conoce tales saldos a favor. Apoya este criterio el hecho de que la compensación opera

incluso de oficio al tenor del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

Con respecto a los accesos de las contribuciones y que por medio del procedimiento administrativo de ejecución se está haciendo el cobro coactivo.

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

Los actos o el conjunto de actos que integran el procedimiento administrativo de ejecución deben forzosamente debido al principio de legalidad que rige al actuar de la autoridad, apegarse a las disposiciones legales que lo regulan.

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

Se prevé la procedencia del recurso de revocación para que terceros ajenos al procedimiento administrativo de ejecución lo hagan valer cuando los bienes o negociaciones embargadas sean de su propiedad, o bien cuando dichos terceros sean titulares de los derechos que en su caso se hubieran embargado, de la misma forma podrán valerse del recurso de revocación cuando los créditos a favor del tercero recurrente sean preferentes en su pago de conformidad con las reglas establecidas en el propio Código Fiscal de la Federación.

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

Esta causal de procedencia se considera muy oportuna, pues en este acto del avalúo donde se va a determinar sobre el valor del bien, mismo que sirve de base para su enajenación, y con el producto de la misma se cobra el crédito fiscal del contribuyente, por lo que es de suma importancia para el deudor embargado, como para los terceros acreedores, el valor determinado con dicho avalúo, los cuales con base en esta causal podrán interponer el recurso de revocación.

Acorde a lo dispuesto por el artículo 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación el recurrente tiene la opción de optar por interponer el recurso de revocación antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o promover directamente contra dicho acto, juicio, ante dicho Tribunal.

### **3.4 PLAZO PARA PROMOVER EL RECURSO DE REVOCACIÓN.**

El Recurso debe interponerse por escrito, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto que se reclama, este es el plazo genérico conforme al artículo 121 de este Código,

dicho artículo no señala a que tipo de días se refiere, sin embargo de conformidad con el artículo 12 del Código en comento total precepto se refiere a días hábiles, los cuales por regla general señale expresamente dicho artículo.

Existen también plazos específicos tal como lo señala el artículo 127 del Código en comento mismo que establece:

Artículo 127.- Cuando el recurso de revocación se interponga por que 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 moneda...”

Dicho plazo para interponer el recurso de revocación es amplio, para dar mayor oportunidad de defensa al ejecutado.

También el segundo párrafo del artículo 175 del Código Fiscal de la Federación señala otro plazo, veamos:

El embargado o terceros acreedores que no estén conformes con la valuación hecha, podrán hacer valer el recurso de revocación a que se refiere la fracción II, inciso d) del artículo 117 de este Código, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior, debiendo designar en el mismo como perito de su parte a cualquier de los valuadores señalados en el Reglamento de este Código o alguna empresa o institución dedicada a la compra y venta y subasta de bienes.

Como se puede apreciar; el plazo que tiene el particular cuando se trata del avalúo que se haga sobre bienes embargados, inmuebles o de las negociaciones es de diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del avalúo practicado, notificando que realiza la autoridad fiscal de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del mismo artículo 175.

Existe otro término referente a la tercera excluyente de dominio. El tercero que afirma 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 afirma 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.

### **3.5 REQUISITOS.**

El escrito con el cual se interpone el recurso debe satisfacer, conforme a los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación, los siguientes requisitos:

Derivados del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación.

- Firma o huella digital del interesado o firma del representante legal.

- Forma oficial que señale la autoridad, así como el número de copias que ésta requiera así y de sus anexos.

- Constar por escrito.

- El nombre, la denominación o razón social.

Este requisito permite identificar al particular que recurre el acto que afecta su esfera jurídica y con él se puede establecer a su vez, si tal persona es el interesado para impugnar mediante el recurso de revocación.

- Domicilio Fiscal. Este sirve para fijar la competencia de la autoridad.

- Clave del Registro Federal de Contribuyentes.

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

Existen también requisitos opcionales y convencionales son los siguientes:

- Domicilio convencional para oír y recibir notificaciones.

- Nombre de la persona autorizada para oír y recibir notificaciones.

Derivados del artículo 122 del Código Fiscal de la Federación.

a) Señalar la resolución o el acto que se impugna, anexando, conforme a las fracciones II y III del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia, que la notificación se practicó por correo certificado con acuse de recibo, que la notificación fue por edictos o que se trata de una negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalarla fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

b) Los agravios que al recurrente le cause el acto impugnado.

Los agravios son la lesión o lesiones o afectaciones jurídicas, de las que se duele el gobernado y que invoca o hace valer al impugnar o controvertir un acto o resolución de la autoridad fiscal.

c) El Ofrecimiento de pruebas y señalamiento de hechos controvertidos.

El ofrecimiento y la exhibición de las pruebas son muy importantes, ya que la omisión ocasionará que se confirme la validez de la resolución del acto impugnado.

Bajo estos lineamientos, existe la posibilidad de que la autoridad requiera al contribuyente para que en un plazo de cinco días, indique el acto impugnado, los hechos controvertidos o los agravios que le cause el mismo, así como para exhibir las pruebas que se hubiesen ofrecido y no se acompañen al escrito y si el recurrente no cumple con el requerimiento la autoridad encargada de la tramitación y resolución del recurso, debe desecharlo por improcedente y debe tener por no ofrecidas las pruebas que no se exhiban con el escrito en el que se interpone el recurso.

Igualmente, si el recurrente no exhibe, después de haber sido requerido para ello la documentación relativa a la personalidad con que promueve, ni el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación de éste, la autoridad debe tener por no interpuesto el recurso. En resumen son consecuencias de la omisión de requisitos:

- No mencionar o probar la existencia del acto impugnado. Se tendrá por no interpuesto.
- No señalar agravios. Se desechará por improcedente el recurso.
- Omitir o no exhibir pruebas. Se tendrá por no ofrecidas.
- Omitir los hechos controvertidos. Se perderá el derecho a señalarlos.

Con los requisitos que marca la ley, los contribuyentes que requieran interponer recursos administrativos ante las autoridades fiscales, deben tener mucho cuidado en señalar en su escrito de interposición del recurso, el recurso que promueven, el acto impugnado que debe acompañarse al escrito junto con la constancia de notificación, exhibir los documentos con que acreditan personalidad y las pruebas correspondientes pues de otra manera, su recurso corre el peligro de ser desechado por improcedente o las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando no se promueva en nombre propio, la representación de los interesados se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante, aceptante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público. No será aplicable lo dispuesto en este párrafo si la gestión se realiza en nombre de una persona moral en los términos de la que regula y conforme a sus estatutos, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones; también debe

acompañarse al escrito copia de la resolución que se impugna y la constancia de la notificación de ésta, 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 señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

Para efectos del acreditamiento de personalidad deben anexarse los documentos en que conste que ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió constancia del registro de personalidad. Los poderes notariales o bien, cuando se cumpla con los requisitos que se mencionan en el primer párrafo del artículo 19 del Código.

La tramitación del recurso se suspenderá durante un año por causa de muerte, incapacidad o declaración de ausencia del recurrente por autoridad judicial y ésta cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor o representante.

### **3.6 AUTORIDAD COMPETENTE.**

Aunque parece a simple vista un tema sencillo, esta situación ha generado una serie de problemas sobre todo para la autoridad y que son de gran trascendencia, el artículo 121 de Código Fiscal de la Federación, en su primer párrafo, señala:

“El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente a razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, . . . . .”

El legislador optó por dejar abierta la posibilidad de que sea el propio contribuyente recurrente el que escoja la opción que le sea más conveniente, es decir, puede presentar el escrito de interposición del recurso ante la autoridad competente para resolver en razón del domicilio del contribuyente o ante alguna de las otras dos, ya sea la ejecutora o la emisora.

De lo expresado por el Código de referenciarse puede deducirse que éste hace alusión de manera clara y explícita a la competencia de la autoridad por razón de territorio, pero además lleva o contiene implícita la competencia en razón de la materia, es decir, señala la autoridad competente material y territorialmente para resolver el recurso de revocación.

El artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, al parecer expresa la posibilidad de presentarlo indistintamente ante autoridades diversas, ya que da la opción de presentar el escrito del recurso ante la

autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la autoridad que ejecutó o emitió el acto impugnado.

Tal precepto del Código Fiscal que establece la competencia derivada de la ley, debe ser congruente con la disposición de la que derive la competencia reglamentaria, es decir, en el reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria se debe establecer cuál es la autoridad competente, o, mejor dicho, órgano desconcentrado que tiene competencia para resolver dicha instancia.

### **3.7 ANEXOS DEL RECURSO.**

El recurso de revocación deberá hacerse acompañar por los documentos por los cuales el particular afectado demuestre la veracidad de los agravios que le causa el acto administrativo que cordea lo señalado por el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación se establece lo siguiente:

-El documento que acredite o reconozca la personalidad:

Por personalidad se entiende "Es la idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. Capacidad para estar en Juicio."

-Los documentos con los que se puede acreditar la personalidad en los recursos administrativos y pueden ser uno de los anexos del mismo son los siguientes:

- a) Escritura pública;
- b) Carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público;
- c) Documento donde conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal;
- d) Constancia de inscripción en el registro de representantes.

-El documento en el que conste el acto impugnado, (excepcional impugnar una negativa ficta, o cuando no se entregó dicho documento)

- Constancia o el acta de notificación del acto impugnado, (Salvo cuando no se alegue que el acto no fue notificado o que el notificado no entregó esta constancia).

-Pruebas.

### **3.8 PRUEBAS.**

La importancia de la prueba en nuestra materia, radica en que es a partir de ellas se desvirtuará la



presunción de legalidad que posee el acto de la autoridad impugnando vía recurso. En este sentido, si el recurrente considera que dicho acto o resolución le afecta en su interés jurídico, tiene que demostrarlo a través de los medios de prueba, de manera que establezca tal convicción en el ánimo o conciencia de la autoridad que resuelve; todo ello con la finalidad de que dicha resolución le sea favorable, porque si se verifica o comprueba la ilegalidad del acto impugnado, éste quedará sin efectos. Tales pruebas, sin lugar a duda, deben ser estudiadas por la autoridad.

1. En el Recurso de Revocación no se admite la prueba de confesión mediante absoluciones de posiciones de las autoridades, ni la prueba testimonial. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

2. Las pruebas que ofrezca el particular deben versar sobre los hechos controvertidos y a que si no se hace esta relación entre las pruebas y los hechos, dichas pruebas serán desechadas de plano.

3. Dentro de los recursos administrativos se puede ofrecer prueba pericial.

4. Las autoridades fiscales dentro del procedimiento están facultadas para pedir informes a quienes hayan intervenido en la realización del acto reclamado, con las limitantes establecidas en la ley.

5. La autoridad que debe resolver el recurso, está obligada a acordar la admisión del mismo y las pruebas ofrecidas, en cuanto que sean pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas, ordenando su desahogo.

6. Una vez vencido el plazo del periodo probatorio, la autoridad está obligada a dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, conforme al artículo 131 del Código Fiscal de la Federación.

Se pueden presentar los documentos en fotocopias simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que la autoridad tenga indicios de que dichos documentos son falsos o no existen, podrá exigir al contribuyente los originales o copia certificada.

## **CAPÍTULO IV.**

### **LA RESOLUCIÓN AL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

Como se ha dicho, existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

El que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que, acreditar su ilegalidad. Esta presunción de legalidad establecida expresamente para las resoluciones fiscales, no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de nuestra Carta Magna, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente. Es en el propio documento en el que constata la resolución administrativa al recurso de revocación, donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan.

#### **4.1 CONCEPTO DE RESOLUCIÓN**

La resolución es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras Intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sí, sin necesidad de otro acto de autoridad.

La resolución radica esencialmente en la promulgación de un acto de autoridad debidamente fundado y motivado, en el cual se resuelve lo concerniente a un derecho de petición formulado por los particulares o incluso por servidores públicos, resolviéndose en este proveído todos y cada uno de los puntos cuestionados o reclamados.

Al respecto, el maestro Emilio Margáin considera que "la resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá: Aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado, examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis

en dicho medio de defensa, y estar emitida por la autoridad competente.

El Código Fiscal Federación, señala en su fracción 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 argumentos sea suficiente para; desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto".

De este primer párrafo podemos destacar tres aspectos fundamentales para analizarse separadamente:

1.- La resolución del recurso se debe fundar en derecho.

Esto significa que al emitirse la resolución al recurso, la autoridad debe resolver aplicando las normas jurídicas aplicables al caso, y especificando las causas, motivos y circunstancias consideradas para ello."

2.- La autoridad podrá invocar hechos notorios.

Esto significa que la autoridad en su resolución, ya sea ésta favorable o desfavorable al particular, podrá invocar los hechos notorios que tengan relación con la cuestión planteada, aún cuando no hayan sido planteados y hechos valer a su favor por dicho recurrente en su recurso.

3.- Bastará el estudio de uno de los agravios que sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado.

Acorde a lo establecido en el artículo 132, el mismo señala que se deberán estudiar cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, sin embargo si uno de ellos es suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de él.

Veamos lo asentado a continuación:

Tesis: V-P-2aS-78, R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 10. Octubre 2001. Pág: 183, Precedente Quinta Época, Segunda Sección, Materia: CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- ALCANCE DE LO PRECEPTUADO EN EL ARTÍCULO 132 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. En términos del citado artículo 132, primer párrafo, la resolución del recurso administrativo debe fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pero cuando uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará el examen de dicho punto. Ahora bien, no obstante que la autoridad se apoye en el numeral de referencia, y considere fundado uno de los motivos de

impugnación, como suficiente para revocar el acto combatido, a fin de que se emita uno nuevo, debidamente fundado y motivado, evidentemente a causa de perjuicio a los intereses del promovente, en tanto que el recurso administrativo constituye un medio de defensa, a través del cual el particular tiene interés de que quede definida legalmente su situación y no se le deje en estado de indefensión, por el hecho de que se reconozca que en uno de sus agravios le asista la razón, para que se repita el acto corrigiendo sus defectos, toda vez que aun cuando el numeral en comento, contempla la posibilidad de examinar el agravio que sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, se entiende necesariamente que esa validez se esté desvirtuando totalmente y no para que el acto se emita de nueva cuenta, con lo cual se contraría totalmente el texto del precepto, al no quedar dilucidada la cuestión de fondo, por ser ese el sentido de la consideración de agravio suficiente para desvirtuar la validez del acto. (36)

Juicio No. 853/97-01-01-3/ac1/144/99-S2-09-04 Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 24 de abril de 2001, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Juan Francisco Villarreal Rodríguez.

(Tesis aprobada en sesión privada de 24 de abril de 2001)

PRECEDENTES:

SS-422

Juicio Atrayente No. 39/94/11333/93. Resuelto en sesión de 13 de enero de 1995, por mayoría de 6 votos a favor y 3 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretaria: Lic. Victoria Lazo Castillo.

SS-507

Juicio Atrayente No. 620/94/806/94. Resuelto en sesión de 6 de noviembre de 1995, por mayoría de 7 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretaria: Lic. Ma. Eugenia Rodríguez Pavón.

El segundo párrafo del artículo en comento arguye a que la autoridad corregir los errores en cita de preceptos, es decir, fundamentalmente el número del artículo legal considerado violado.

La alusión a que el escrito del recurso debe examinarse como un todo, significa que la autoridad debe examinar todo el escrito independientemente de las divisiones en el formato que se haya empleado para expresar el recurso.

Los hechos expuestos no pueden cambiarse ya que no se estaría en presencia de la misma cuestión planteada en los argumentos jurídicos, los cuales deben coincidir con los hechos.

La revocación oficiosa únicamente prosperará, en el caso de que, existiendo dicha ilegalidad manifiesta, ésta, se haya planteado en los argumentos jurídicos o agravios, los cuales sean insuficientes, es decir no logren con la argumentación expuesta crear convicción en la autoridad respecto de la ilegalidad del acto.

De igual manera la parte no impugnada no se podrá revocar o modificar, pues para la ley se presume consentida la parte no impugnada.

La resolución que ponga fin al recurso debe precisar el alcance de la misma y, si la resolución es modificatoria del acto impugnado, lógico es pensar que dicha modificación debe precisarse, expresándola con claridad a la autoridad que resuelve.

Derivado de lo anterior, podemos concluir que Resolución del recurso es la acción final que efectúa la autoridad administrativa que conoce de algún negocio, mediante el cual pone fin al procedimiento que se trate; la resolución define y da certeza.

## **4.2 FORMAS DE RESOLUCIÓN DEL RECURSO.**

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

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

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

#### **4.2.1 DESECHAMIENTO POR IMPROCEDENCIA.**

Debemos entender por improcedencia del recurso administrativo la imposibilidad jurídica que tiene la autoridad administrativa para resolver este medio de defensa, ya sea por causas de hecho o de derecho que le impiden estudiar y decidir sobre la cuestión planteada ante ella, cuando se desecha el recurso por improcedente la autoridad administrativa no entra al estudio del mismo por no expresar el recurrente los agravios que le cause la resolución o acto impugnado y lo tendrá por no interpuesto cuando no se señale el acto que se impugna.

La causal prevista en el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación señala que si en el escrito del recurso no se expresan los agravios y se hubiere requerido al recurrente dentro del plazo de 5 días para que cumpla con dicho requisito. Si no lo cumple se desecha el recurso. (Si no hay agravios no hay materia sobre la cual resolver).

Las causas de improcedencia del recurso administrativo se encuentran establecidas en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación.

La causal prevista en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación señala que resulta improcedente un recurso administrativo cuando:

I. El acto administrativo no afecte el interés jurídico del recurrente, lo que quiere decir que las consecuencias del acto o resolución administrativa que se impugna no causen un agravio o lesione el interés jurídico del recurrente.

II. Que se trate de resoluciones dictadas en recurso administrativo, en cumplimiento de éstas o de sentencias; en pocas palabras, no se puede juzgar dos veces y por la misma vía el mismo acto.

III. Que los actos o resoluciones administrativas que se impugnen por la vía del recurso hayan sido anteriormente simultáneamente impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en otras palabras, el recurso administrativo y el juicio fiscal no son compatibles ni concurrentes.

IV. Que se hayan consentido,entendiéndosepor consentimientoel de aquelloscontra los que no se promovió,se refiera a que una vez dado a conocerel acto que se desconocía,el particularen la ampliación tiene la oportunidadde expresarargumentojurídicosque logren crear convicciónen la autoridadresolutora del recursode que el acto es ilegal,y al no hacerla ampliaciónrespectiva o no expresaragravioalgunosi la ampliaciónhubierasido hecha,se tomarácomosi se consintierael acto tanto por no ampliarel recursoy por no presentarlos agraviosrespectivosi aquellase hubierarealizado.

V. Que sean conexosa otro acto o resoluciónadministrativaque haya sido impugnadapor medio de otro mecanismode defensa.

VI. En el caso de que el recurrente no amplíe el recurso administrativo interpuesto por haberse impugnado la notificación,Una vez que la autoridadle ha dado a conoceral particular el acto que pretende impugnar y su respectiva notificación,ya el recurrente esta en aptitudde interponerel recurso administrativo adecuadamenteya que en este momentose conoceuno de los presupuestos esencialesde esta instancia,que es el acto, y , al no ampliarse el recurso dentro de los 45 días, estaría el recurrente en el supuesto del consentimientode dichoacto y por lo tanto sería improcedentedicho mediode defensa.

Lo mismo sucede cuando en el escrito de ampliación del recurso, el recurrente no expresa otro elemento esencial del mismo que es el agravio que le cause el acto que se pretendaimpugnar,pues al carecer de un presupuesto esencial para la existencia del recurso administrativo se surte la causal de improcedencia.

VII. Si el acto o resolución administrativa es revocada por la autoridad que la emitió, antes de que se dicte la resolución que corresponda al recurso administrativo.

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 un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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.

La causal prevista en el artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, está dirigida a las afianzadoras, disposición que tiene por objeto no hacer más tardado el cobro que se les exige a las mismas empresas afianzadoras por parte de la misma autoridad y lo cual se traduce en eliminar una instancia que pudieran utilizar dichas empresas en contra del procedimiento de cobro que la autoridad fiscal hubiere ya iniciado.

La causal prevista en el artículo 129, fracción IV, segunda parte, del Código Fiscal de la Federación. En este artículo se hace referencia a las reglas para impugnar notificaciones que se realizan de los actos administrativos de naturaleza fiscal. Una de las reglas que contempla es que se refiere al desconocimiento de un acto, pero que el mismo se impugna por la vía del recurso de revocación y que cuando ello acontece la autoridad está obligada a darle a conocer dicho acto conjuntamente con su respectiva notificación, a efecto de que el particular, una vez dados a conocer los mismos, amplíe su recurso y exprese los agravios correspondientes tanto respecto de la notificación como del acto considerado como desconocido, pero que ya es conocido cuando la autoridad se los dio a conocer dentro del recurso. Ahora bien, si en el análisis que la autoridad haga a dichos argumentos jurídicos resuelve que la notificación fue legalmente practicada, la consecuencia lógica y jurídica es que la impugnación del acto se hizo extemporáneamente, por lo tanto, ya se consintió, concluyéndose el desecho de dicho recurso por tales razones.

#### **4.2.2 SOBRESEIMIENTO.**

Sobre el sobreseimiento el jurista Sandoval Galindo señala que “en consecuencia cuando se habla de resoluciónal recurso de revocación dictando o declarando su sobreseimiento se está haciendo referencia a la resolución que debe presentarse para señalar que no podrá resolverse sobre los conceptos de agravio hechos valer por el recurrente, por existir un impedimento para ello”.

Procede el sobreseimiento del recurso de revocación en los casos siguientes:

- Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.
- Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia que se refiere el artículo 124 del Código.
- Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.



- Cuando hayancesad los efectos del acto o resolución impugnada.
- Cuando se haga valer en contra de actos administrativos 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 es que dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación, o después de la conclusión de un juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **4.2.3 FICCIÓN JURÍDICA DE NO INTERPOSICIÓN.**

Aún cuando el recurso de revocación debe considerarse como un medio de defensa que no contenga mayores requisitos y formalidades, la ley establece requisitos mínimos para que proceda a su estudio o admisión.

Las causales para tener por no interpuesto el recurso, se establecen en tres artículos del Código Fiscal de la Federación: el 18, el 122 y el 123.

El artículo 18 en la parte conducente, establece, entre otros aspectos, que las promociones deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

Constar por escrito el nombre, la denominación 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 y señalar la autoridad a la que se dirige el propósito de la promoción.

Cuando no se cumple con alguno de estos requisitos, la autoridad fiscal requerirá al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada.

**Causal derivada del artículo 122 del Código Fiscal de la Federación.**

Cuando el recurrente en su escrito no señale la resolución o el acto que se impugna, esto no se subsana por el requerimiento que hace la autoridad para que los cumpla en el plazo de los cinco días que se le dan al mismo, la autoridad resolverá teniéndolo como no presentado el recurso.

**Causal derivada del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación:**

El citado artículo hace referencia a los documentos anexos, es decir, cuando el recurso sea irregular o

deficiente, por no presentar o anexar conjuntamente con el escrito de interposición del recurso los documentos que acrediten la personalidad del recurrente, en los que conste el acto impugnado y la constancia de notificación, cuando sea necesario, la autoridad en estos casos requerirá al recurrente para que los presente en el plazo de cinco días y en caso de no hacerlo se le tendrá por no interpuesto.

#### **4.2.4 CONFIRMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

Esta forma de resolver por parte de la autoridad puede resultar en primer lugar por una deficiente expresión de los agravios, los cuales pueden ser calificados por dicha autoridad como infundados por inoperantes, insuficientes o improcedentes y que por lo mismo no logran probar que el acto o resolución impugnada carecen de la legalidad que deben revestir todo acto de autoridad resolutoria del recurso confirmará la validez o legalidad del acto impugnado, o simplemente cuando la resolución impugnada por ser legal debe confirmarse.

#### **4.2.5 REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

Esta forma de resolver que se encuentra en la primera parte de la fracción III del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación es aplicable cuando se resuelve un recurso interpuesto en contra de un procedimiento administrativo que haya llevado a cabo la autoridad fiscal, como podrían ser el Procedimiento Administrativo de Ejecución o en algunos procedimientos de fiscalización, como lo serían las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete en los que se llevan a cabo procedimientos de tipo secuencial y dentro de los cuales se dan actos y formalidades que deben respetarse a efecto de que el acto o resolución definitiva última surta eficazmente todos sus efectos legales, dictándose una nulidad para efectos.

#### **4.2.6 EMISIÓN DE UNA NUEVA RESOLUCIÓN.**

Este tipo de resolución, vino a dar sustento legal a las resoluciones de los recursos en los que se dejaba sin efectos la resolución impugnada, para los efectos de que se emitiera una nueva; es decir, en el presente caso, se está ubicando a aquellas resoluciones que eran impugnadas por que adolecían de algún vicio de forma, sobre todo de la fundamentación y motivación y que, por lo mismo, se dejaban sin efectos, pero para el efecto de que se emitiera una nueva por la autoridad emisora de la misma, en la que se subsanara la deficiencia referida.

#### **4.2.7 DEJAR SIN EFECTO EL ACTO IMPUGNADO**

Esta posibilidad de resolver así se encuentra en la fracción IV del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación.

Al resolverla autoridad de tal forma, el acto impugnado deja de tener existencia jurídica, aunque cabe señalar que quedan a salvo las facultades de la autoridad emisora del acto impugnado, que fue dejado sin efecto, para que, si ella lo considera conveniente, emita otra nueva, lo cual se puede equiparar a lo que señala la fracción III, pero en este caso se estaría en presencia de una cumplimentación a la resolución del recurso que ordena que se emita una nueva resolución y en el caso en análisis no, porque se emite en uso de sus facultades discrecionales y no como reglado por sentencia del recurso.

#### **4.2.8 MODIFICACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO O DICTAR UNO QUE LO SUSTITUYA.**

La fracción V del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación hace referencia a que esta forma de resolverse dará cuando el recurso interpuesto es total o parcialmente favorable al recurrente, y la autoridad que resuelve tiene que modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Modifica el acto impugnado cuando el recurso sea resuelto parcialmente, en el sentido de que una parte de la resolución o acto impugnado sea favorable y la otra se confirme la validez.

Dicta uno nuevo que lo sustituya; debe entenderse que es la resolución recaída al recurso, la sustituta de la liquidación impugnada y no una tercera que pretenda hacerlo.

#### **4.3 ELEMENTOS.**

En este punto, haremos referencia al contenido formal de la resolución; es decir las partes en que la misma se conforma: Resultandos, Considerandos y Puntos Resolutivos.

Comenzaremos explicando que en el principio de la resolución se encuentra un Proemio; el cual contiene los datos que permiten identificar el asunto que se resuelve, tales como nombre de las partes, tipo de juicio, número de expediente, etc.

Por Resultandos entendemos que es el apartado inicial de la resolución, sentencia o fallo, donde se efectúa la referencia, sea cronológica o substantiva, respecto de las diversas actuaciones o escritos que dieron origen al inicio del procedimiento, además de hacerse una referencia mínima sobre los aspectos más

relevantes que se dieron dentro del procedimiento, hasta el auto o proveído que ordenó dar paso al pronunciamiento de la resolución correspondiente.

Por Considerandos entenderemos que es la segunda fase o etapa de la resolución, fallo o sentencia, dentro de la cual se produce el análisis pormenorizado del asunto, mencionándose dos aspectos medulares materia del debate, así como de los argumentos esgrimidos como defensa, por el reo o procesado, valorándose jurídicamente las diversas probanzas que las partes en conflicto hubiesen ofrecido, restándole o dándole en su caso, el valor probatorio que a cada una de ellas corresponda conforme a derecho, emulándose en su conjunto un juicio de valor que constriñe el punto de opinión, de parte de la autoridad resolutora, que servirá de base para determinar o establecer la condena, absolución, etc., y que al final sirven de base para dar pauta al último de los capítulos de la mencionada resolución, fallo o sentencia denominada "resolutivos", en esta parte se contiene la fundamentación y motivación de la resolución definitiva.

Por último, comprendemos al capítulo de Resolutivos, como el apartado en el cual se consignan detalladamente los términos y condiciones en que ha de cumplirse la determinación adoptada por la autoridad resolutora, en su capítulo de considerandos, determinándose en su caso él o los nombres de los sentenciados o ajusticiados a quienes repercute o beneficie dicha resolución; señalándose en su caso los conceptos y montos a pagar y la forma en que han de cubrirse, e incluso él o los objetos que se han de entregar o devolver, y lógicamente la forma en que deberá efectuarse.

La autoridad al resolver el recurso de revocación deberá observar el principio de congruencia conforme al cual las controversias deben resolverse atendiendo a los planteamientos de los particulares respecto de la resolución que se combate, sin omitir nada, ni añadir situaciones que no fueron el fundamento y motivo de dicha resolución, de conformidad a lo establecido en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación.

#### **4.4 DE LA EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN.**

Ejecutividad de la resolución refiere a que si los obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente la autoridad podrá imponerla, ejecutarla, aún contra su voluntad, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales. En el caso de de la resolución al recurso de revocación, la autoridad hace uso del denominado procedimiento administrativo de ejecución o la llamado

también facultad económica coactiva.

La resolución administrativa es ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales.

El cumplimiento de la resolución se refiere a que las autoridades están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, ya sea que la resolución ordene realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento mismo que deberán ser cumplidos en los plazos fijados por la ley, tal y como lo establece el artículo 133-A del Código Fiscal de la Federación la autoridad está obligada a ello, si no lo hace, se promueven las instancias correspondientes pues la cumplimentación es una facultad reglada y no discrecional para lo cual es importante ver lo asentado en la siguiente tesis.

Tesis: IV-P-2aS-215

R.T.F.F. Año II. No. 20. Marzo 2000. Pág: 121

Precedente Cuarta Época.

Segunda Sección

Materia: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**PLAZO PARA CUMPLIMENTAR LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.- CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.** El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 133, último párrafo, le señala a la autoridad un plazo de cuatro meses para cumplir con la resolución recaída al recurso de revocación. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "deberá", en lugar de "podrá"; establece un deber jurídico en virtud del cual, las autoridades cuentan con un plazo perentorio de cuatro meses, para cumplir las resoluciones referidas. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa ejecuta lo dispuesto por la resolución recaída al recurso, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado. (16)

Juicio No. 1941/98-06-01-2/99-S2-08-04 Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 21 de octubre de 1999, por mayoría de 4 votos a favor y 1 con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Luis Edwin Molinar Rohana.

(Tesis aprobada en sesión de 21 de octubre de 1999)

Ahora bien veamos lo asentado en el artículo en comento:

Artículo 133-A del Código Fiscal de la Federación:

133-A. Las autoridades fiscales que hayan emitido los actos o resoluciones recurridas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, conforme a lo siguiente:

I.- Cuando se deje sin efectos el acto o resolución recurrida por un vicio de forma, éstos se pueden reponer subsanando el vicio que produjo su revocación. Si se revoca por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

a) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede resolver subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad que deba cumplir la resolución firme cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento, y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de tres meses, no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información de la realización del acto correspondiente y aquel en el que se proporcione dicha información se realice el acto. Igualmente cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos de suspensión a que se refiere el artículo 46-A de este Código, tampoco se contará dentro del plazo de tres meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho precepto, según corresponda, sin que dicho plazo pueda exceder de 5 años contados a partir de que se haya emitido la resolución.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar un nuevo acto o resolución en relación con dicho procedimiento podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte

al particular que obtuvo la revocación del acto o resolución impugnada.

Los efectos que establece esta fracción se producirán sin que sea necesario que la resolución del recurso lo establezca, aun cuando la misma revoque el acto o resolución impugnada sin señalar efectos.

b) Cuando la resolución impugnada este viciada en cuanto a fondo la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución impugnada ni puede dictarse después de haber transcurrido cuatro meses, aplicando en lo conducente lo establecido en el segundo párrafo siguiente al inciso a) que antecede.

Para los efectos de este inciso no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia. Los plazos para el cumplimiento de la resolución que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en el que haya quedado firme la resolución para el obligado a cumplirla.

II.- Cuando se deje sin efectos el acto o la resolución recurrida por vicios de fondo, la autoridad no podrá dictar un nuevo acto o resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto o una nueva resolución. En ningún caso el nuevo acto o resolución administrativa puede perjudicar más al actor que el acto o la resolución recurrida.

Para los efectos de esta fracción, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con la actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución recaída al recurso hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia. Asimismo, se suspenderá el plazo para dar cumplimiento a la resolución cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le

localice. Los plazos para el cumplimiento de la resolución que establece este artículo empezarán a correr a partir de que hayan transcurrido los 45 días para impugnar la resolución, salvo que el contribuyente demuestre haber interpuesto medio de defensa.



## **CAPÍTULO V.**

### **DE LA CONFIRMACIÓN FICTA.**

Previo al análisis de fondo de esta figura en el Derecho Positivo Mexicano, consideramos pertinente realizar un breve estudio histórico, al encontrarse este tema, parte del objeto del presente trabajo.

La institución tuvo su origen en el derecho administrativo francés. La ley del 17 de julio de 1900, la concibió en su artículo 30 en la siguiente forma: "En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el Consejo de Estado bajo la forma de recurso contra una decisión administrativa cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como negada y procederán ante el Consejo de Estado". El silencio de la administración dice el autor francés M. Laferrière, no permitía hacer ninguna acción.

La institución francesa se recogió en el artículo 16 de la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936: "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a falta de término estipulado, en noventa días". Antes, el 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor la Constitución Federal previó un caso, de "afirmativa ficta", en su artículo 72, inciso b: "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Los siguientes ordenamientos que sustituyeron a la Ley de 1936, los Códigos Fiscales de la Federación de 1938, 1967 y el vigente de 1983 conservaron la institución casi intacta. El artículo 131 del Código vigente establece:

"La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso, El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta

confirmación del acto impugnado".

Es menester señalar que el plazo varió, ya que antes era de noventa días, ahora el plazo es único, de tres meses y antes podía ser primero el que la ley fijara y solo a falta de este, regía aquél. Más explícito el precepto vigente, precisa que "transcurrido el plazo sin que se notifique la resolución" se produceo configura la negativa ficta, es decir, se presume la existencia de una resolución dictada en sentido negativo; completa esta idea de consumación realización de la negativa, el poder interponer los medios de defensa como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo.

La finalidad del silencio administrativo concebido desde la citada ley francesa de 1900, cumple la existencia de una resolución presunta o ficta y la posibilidad a futuro de poder impugnarla ante Tribunales, es decir, garantizar al administrado su defensa frente a la inactividad de la administración.

Es en defensa de los intereses de los particulares que se creó la institución y no estrictamente como sanción a las autoridades administrativas negligentes, por numerosos que sean los casos, la responsabilidad administrativa de tales autoridades no aparece ni está instituida por tal motivo. El silencio, salva la negligencia burocrática, pero no la corrige, tal vez hasta legitima la inercia administrativa, si esta se presume afirmativa.

## **5.1. CONCEPTO.**

El silencio administrativo corresponde a lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver frente a las instancias presentadas o promovidas por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución contraria o negativa a los intereses de esas instancias o en su caso favorable.

La confirmación ficta corresponde a lo que en la doctrina se conoce como una de las vertientes del silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a recursos administrativos presentados o promovidos por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa en sentido negativo o desfavorable a los intereses del promovente o solicitante.

Existe una definición de la Afirmativa Ficta en la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2º Fracción III establece la siguiente definición.

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

Es una fórmula práctica para dar certidumbre jurídica a los administrados frente a la inactividad de la administración abriendo las puertas del órgano jurisdiccional a fin de que defina la suerte de los intereses de aquellos.

## **5.2 ELEMENTOS.**

Son varios los elementos que componen la institución jurídica de la confirmación ficta a saber:

1) Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa ante la administración mediante recurso administrativo.

2) Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.

3) Transcurso de cierto tiempo, previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan. Es seguro que ese tiempo, es el necesario o suficiente que el legislador consideró así para que la administración este en posibilidad de resolver y no simplemente de contestar.

4) Presunción o Ficción Jurídica, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

5) La resolución administrativa presunta, es en sentido negativo a los intereses de lo pedido en las instancias o en su caso.

6) La existencia de un medio de defensa, es decir que exista la impugnación de la confirmación ficta y que la misma sea aplicable al caso concreto.

### **5.3 OBJETO:**

El objeto de la confirmación ficta radica en la garantía de seguridad jurídica, ésta fue creada en defensa de los derechos del recurrente, pues se estimó que si la autoridad omite darle contestación a los recursos de revocación presentados en el término fijado por la ley, el interesado podía considerar que la resolución fue resuelta en sentido negativo, y darle al gobernado el derecho de impugnar esta.

La inactividad de la administración ante solicitudes efectuadas por los interesados produce ciertamente una lesión al derecho constitucional de petición. Pero reconociendo esa realidad práctica, “..ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio bien positivo o afirmativo.

Esto es, que en algunos casos la inactividad de la administración ante las promociones efectuadas tiene efectos desestimatorios. Esto que por principio debería darle agilidad administrativa se convierte pues en una negligencia burocrática, el silencio administrativo debe en su caso, proveer seguridad jurídica al gobernado, pues la ley en este caso no impone un deber, es por eso que la afirmativa ficta pretende flexibilizar los regímenes administrativos.

### **5.4 DE LA IMPUGNACIÓN DE LA CONFIRMACIÓN FICTA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 131 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

#### **ARTÍCULO 131 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, además de establecer el plazo para resolver y notificar la resolución al recurso, establece lo que en la doctrina se le conoce como confirmación ficta que comúnmente se le confunde con la negativa ficta, aun cuando cabe comentar que derivan de un mismo origen, pero tienen sus peculiaridades y connotaciones específicas.

ARTÍCULO 131. La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado al acto impugnado.

El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta

confirmación del acto impugnado.

En este artículo se puede observar que se establece un plazo para dos situaciones: la primera para dictar una resolución y la segunda para notificarla misma; es decir la autoridad deberá emitir su resolución así como notificarla misma en un tiempo suficiente anterior al plazo de tres meses, a efecto de que la unidad administrativa emita la resolución respectiva.

A diferencia del artículo 37, el artículo 131 se refiere únicamente a la confirmación ficta de recursos administrativos interpuestos, pues no debemos olvidar que para la configuración de una confirmación ficta debemos atender a lo siguiente:

1) La impugnación de una resolución administrativa, debemos apuntar que para la procedencia del recurso, se debe acatar lo dispuesto en el artículo 117 del multicitado Código, pues el mismo establece los casos de procedencia del recurso administrativo, por otro lado es importante que la autoridad admita a trámite el recurso presentado, ya que si interponemos el recurso fuera del plazo señalado, omitimos algún requisito o no damos cumplimiento al requerimiento de la autoridad para cumplir con algún requisito omitido, la autoridad desechará, tendrá por no presentado el recurso o lo sobreseerá, pues es necesario que sea admitido el recurso de lo contrario no operará la confirmación ficta. (Debo aclarar que en caso de que la autoridad formule requerimiento el término correrá a partir de que se cumple el requerimiento).

2) Una vez que se ha presentado el recurso administrativo y este ha sido admitido, la autoridad que conoce del recurso interpuesto, debe abstenerse a resolver el recurso en el término de tres meses.

3) Una vez que transcurra el plazo legal, opera la ficción jurídica de la resolución ficta (que actualmente es negativa, y se plantea que sea positiva), pues la ley no permite impugnar al silencio administrativo como tal, sino de que se da la presunción de que la autoridad confirmó el acto impugnado.

4) Que el particular impugne la presunta confirmación del acto impugnado, en este caso el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al momento de presentar la demanda, el particular deberá señalar en el apartado (Resolución que impugna) que impugna una negativa ficta, el particular deberá acompañar una copia del recurso administrativo interpuesto y no resuelto en la que obre el sello de recepción, esto con el afán de contabilizar el término.

El efecto de la negativa ficta obligará a que la autoridad en su contestación de demanda exprese los

motivos de su abstención para resolver la instancia presentada por el particular, también puede darse que la autoridad no conteste la demanda, o en su caso contestará manifestando una negativa expresa.

Una vez que la autoridad contestó la demanda expresando los motivos de su abstención, se le dará parte al actor para que amplíe su demanda de conformidad a lo establecido al artículo 19 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo pues es el efecto jurídico de la negativa ficta, es el de obligar a la autoridad a responder de su abstención, y una vez que el actor amplió su demanda, la autoridad contestará la ampliación de demanda del actor.

## **5.5 PROBLEMÁTICA AL IMPUGNAR LA CONFIRMACIÓN FICTA.**

Tal y como quedó definido anteriormente el medio para impugnar una confirmación ficta es el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin embargo esto no coarta el derecho de impugnar para el amparo de dicho silencio administrativo vía Juicio de Amparo, pues también constituye una “violación al derecho de petición”, es decir un mismo hecho puede ser analizado, e impugnado mediante dos sistemas procesales: 1) el JCAF y 2) Juicio de Amparo, dicho silencio puede ser impugnado en Juicio de Amparo, pero que en ese caso la desventaja es que acreditada la violación al derecho de petición, el amparo sólo ordenará que se dicte una resolución expresa, sin que el juzgado entre al fondo del asunto, con independencia del sentido (favorable o desfavorable) al particular y con ello se tendrá cumplida la sentencia de amparo, en tanto que en el JCAF, una vez que se conteste la demanda, ésta se podrá ampliar, y el particular podrá atacar el fondo del asunto a efecto de que le sea otorgado el derecho que alega.

Por lo tanto los requisitos que debe satisfacer la demanda respectiva se encuentran en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al cual dice lo siguiente:

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

**I.** El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

**II.** La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

**III.** La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado

cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

**IV.** Los hechos que den motivo a la demanda.

**V.** Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales podrá ofrecerse también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

**VI.** Los conceptos de impugnación.

**VII.** El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

**VIII.** Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada escrito de demandas sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Respecto al artículo anterior referente al estudio de la presente investigación importante aclararlo siguiente:

Tal y como lo señala la fracción II, establece como requisito de la demanda el indicar la resolución que se impugna, en ese orden de ideas el particular debe señalar como tal que impugna una confirmación ficta. Atribuible al silencio de la autoridad de resolverla instancia por un tiempo mayor a tres meses, puede considerarse el promovente como una resolución desfavorable a sus intereses, resolución que debe tomarse con ese carácter, pues como se ha venido diciendo la ley no permite impugnar al silencio administrativo como tal, sino de que se da la presunción de que la autoridad confirmó el acto impugnado.

Por lo que hace a la fracción III que refiere a la autoridad o autoridades demandadas, el particular deberá señalar como tal a la autoridad a la cual le atribuya la negativa ficta respectiva.

La fracción IV se refiere a los hechos que den motivo a la demanda, de los cuales el actor debe indicar todos los hechos ocurridos desde que presentó el recurso administrativo correspondiente hasta la configuración de la confirmación ficta, en este caso el actor debe indicar la fecha en que presentó su recurso administrativo para efectos de contabilizar el término legal, y si en el caso han transcurrido más de tres meses sin que la autoridad le haya notificado resolución alguna recaída a la misma, se tendrá por configurada la resolución negativa ficta que se impugna en su caso.

La fracción V, se refiere a las pruebas que ofrezca, por un lado el actor puede ofrecer diversas pruebas relacionadas con los hechos narrados, como lo es el propio recurso administrativo interpuesto, en ese orden de ideas será pues la copia de la instancia o petición no resuelta por la autoridad el documento principal, pues sobre esta será considerada apropiadamente dicho, la confirmación ficta.

La fracción VI, manifiesta que en la demanda se deben expresar los conceptos de impugnación, ahora bien ante la interrogante que surge sobre que conceptos de impugnación se deben expresar, el particular se preguntará ¿a que se refiere el requisito? Si no se tiene una resolución administrativa que impugnar; en ese orden de ideas existen diferentes criterios tratándose de esta figura jurídica. Pues al interponer la demanda hay autores que señalan que el actor no está obligado a expresar concepto de impugnación alguno en su demanda, lo anterior en virtud de que el mismo no conoce las razones del por que



la autoridad omitió resolver la instancia respectiva; también existen criterios que sostienen que se puede inferir o presumir el porqué de la negativa de la autoridad, lo cual orilla a expresar ciertos conceptos de impugnación de fondo desde el escrito inicial de demanda; también esto no impide que el actor reitere sus conceptos de impugnación nuevamente sobre el escrito de demanda, pues no existe artículo alguno en ley que lo prohíba, y para finalizar, también se infiere que el único concepto de impugnación que se puede esgrimir en la demanda tratándose de una resolución negativa ficta, es la falta de fundamentación y motivación.

Del estudio anterior podemos decir que en referencia al primer razonamiento se considera inapropiado no esgrimir ningún concepto de impugnación en la demanda, pues acorde al penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se corre el riesgo que el Magistrado instructor deseche la demanda considerándola improcedente. Tampoco es convincente inferir o presumir las razones que tuvo la autoridad para resolver en su contra, pues materialmente se desconocen esos motivos, pues los conceptos de impugnación en una demanda no pueden partir de suposiciones. Por otra parte esto no impide como se dijo, que el actor reitere sus agravios presentados en primera instancia ante la autoridad, pues esos agravios constituyen la base de su instancia pues la ley no prohíbe, tal y como se dijo anteriormente que el actor debe expresar los hechos y fundamentos legales en que apoya la misma, máxime que ante el TFJFA existe una litis abierta.

Así pues, por regla general el particular desconoce los fundamentos y motivos que llevaron a la autoridad a que se configure tal resolución, por ello, el particular, desde el escrito inicial de demanda, puede plantear agravios en contra de la resolución negativa ficta, pues en el escrito inicial de demanda se busca como efecto principal del Juicio instaurado, que la autoridad debe dar los fundamentos y motivos de la negativa ficta que le atribuye el actor, por lo tanto se puede plantear en el escrito inicial de demanda la falta de fundamentación y motivación de la negativa ficta; la Sala del conocimiento debe examinar tales argumentos, sin que ello contravenga lo dispuesto en los artículos 17 y 22 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo toda vez que la autoridad demandada quedará obligada a dar los fundamentos y motivos al producir su contestación a la demanda, y al momento que la demandada conteste su demanda a conocer sus motivos y fundamentos, estos a su vez, deberán ser atacados por el actor en su ampliación de demanda, y posteriormente se le dará parte a la autoridad demandada para que a su derecho conteste la ampliación de la demanda, pues con tales elementos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encontrará en la posibilidad de dictar la Sentencia respectiva. Sólo en el caso de que la autoridad no conteste la demanda, encuadraría la causal de anulación prevista en la fracción II del artículo 51

de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo artículo que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 51.-Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, incluso la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

Tal y como ha quedado señalado por la referida fracción II, la omisión alguna de las causales de ilegalidad previstas anteriormente, conducen a que en caso de que la autoridad no conteste la demanda, se configure la causal de ilegalidad por la de ausencia de fundamentación y motivación, pues en esencia dicha causal trascendería en el sentido de la resolución al considerar el Tribunal a la resolución administrativa presunta como ilegal, pues la negativa ficta debe declararse nula por falta de fundamentación y motivación.

Es aplicable lo relativo al tema, lo contenido en la siguiente Tesis:

Tesis: II-TASR-IX-600

R.T.F.F. Año VI. No. 61. Enero 1985. Pág: 575

Aislada Segunda Época.

Primera Sala Regional Noreste. (Monterrey)

Materia: PROCESAL

NEGATIVA FICTA.- SI SE TIENE POR NO PRESENTADA LA CONTESTACION SE DEBE ANULAR LA RESOLUCION IMPUGNADA POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, PARA EL EFECTO DE QUE LA AUTORIDAD DEMANDADA EMITA UNA RESOLUCION EN LA QUE RESUELVA FAVORABLEMENTE A LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA. Del segundo párrafo del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que cuando se impugne una resolución negativa ficta, la autoridad demandada deberá de expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma al contestar la demanda; por lo tanto, si en cumplimiento de una sentencia interlocutoria la C. Magistrada Instructora emite un acuerdo en donde tiene por no contestada la demanda, debe concluirse que la resolución negativa ficta impugnada carece de fundamentación y motivación, ya que al tenerse por no presentada la contestación se considera que la autoridad demandada no expresó los hechos y el derecho en que pudiera apoyar la resolución combatida, procediendo en consecuencia anular dicha resolución para el efecto de que la

autoridad demandada resuelva favorablemente el recurso administrativo interpuesto por el demandante. (X)

Juicio No. 83/84.- Sentenciade 22 de noviembre de 1984, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Rosa Ma. Díaz L. de Falcó.- Secretario: Lic. Juan Guillén Morán.

Por otro lado el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala los documentos que se deben adjuntar a la demanda, los cuales son los siguientes:

**ARTÍCULO 15.-** El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- I.** Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II.** El documento que acredite su personalidad en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.
- III.** El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV.** En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia o resolución expresamente por la autoridad.
- V.** La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- VI.** Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestarla demanda hace valer su extemporaneidad anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- VII.** El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VIII.** El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.
- IX.** Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron

considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se 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 copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que consta la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

De la transcripción anterior en relación con la confirmación ficta, debemos apuntarlo siguiente:

Como la fracción I, arguye a la copia de la demanda y como el particular no tiene resolución expresa en su poder, el particular debe remitirse a la fracción III y IV, misma que obliga a que el demandante adjunte a su demanda, una copia de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad, en la obra el sello de recepción; lo anterior obedece para efecto de contabilizar el término de la misma y que dicho término ya haya transcurrido para efectos de que la negativa ficta se configure.

Asimismo es importante señalar que si el actor omite adjuntar a la demanda la copia de la instancia no resuelta por la autoridad, el Magistrado Instructor debe requerir al promovente para que la presente dentro

del plazo de cinco días, y en caso de no haberse presentado dicha demanda.

La fracción V indica que se debe de adjuntar la constancia de notificación del acto impugnado, resulta indiscutible que dicha constancia no existirá tratándose de esta figura jurídica, y asimismo el demandante no tendrá la obligación de hacer ningún señalamiento al respecto, pues es obvio que ante tal figura no existe notificación de la misma.

### **5.5.1 TÉRMINO PARA IMPUGNARLA.**

De conformidad con el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, ya que transcurrió el término de tres meses sin que la autoridad haya dado respuesta a la instancia o petición presentada, el particular y a puede impugnarla confirmación ficta en cualquier tiempo posterior a los tres meses, empero, en caso de que la autoridad notificara resolución expresa en cualquier tiempo antes de que el particular impugnara la negativa ficta, éste deberá impugnarla resolución expresa en el término de los cuarenta y cinco días a partir de la notificación de la resolución respectiva, término dentro del cual se debe presentar la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El plazo de los tres meses en el caso de impugnación de una confirmación ficta sobre recursos administrativos el término para efectos de su configuración deberá computarse a partir de la fecha en que se interpuso el recurso respectivo, y no de la fecha en que se notificó o conoció la resolución recurrida mediante el mismo, con la salvedad, de que el particular haya sido requerido, el término comenzará a correr a partir de la fecha en que se dio cumplimiento al requerimiento, en este caso, la autoridad con fundamento en el 2º párrafo del artículo 122 del referido Código, de igual manera requerirá al promovente para que cumpla con los requisitos omitidos dentro del plazo de cinco días, pues en caso de incumplimiento la autoridad desechará el recurso, o se tendrá por no presentado, según sea el caso, por lo que no podrá computarse el término de la confirmación ficta.

### **5.5.2 MOMENTO EN QUE SE CONFÍGURA.**

Siguiendo el análisis de la figura en comento, para efectos de que se configure una resolución confirmación ficta, no basta que transcurra el término de tres meses, dentro del cual la instancia debió ser resuelta; sino que es necesario que el particular impugne dicha resolución ficta en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, pues al momento de demandar una confirmación ficta la misma se configura en el momento

de que el Tribunal tiene el conocimiento de la misma al recibirla demanda.

Pues es obvio que un elemento esencial para la configuración de una resolución negativa ficta, lo es, el que se impugna la misma; es decir, el que se interponga la demanda de nulidad respectiva en contra dicha resolución presunta, pues sólo de esa manera procede su configuración y desde ese momento debe tenerse en cuenta la fecha en que se interponga el medio de defensa respectivo.

Existe la problemática de que el particular presente parcialmente los requisitos omitidos, en este caso particular, se debe tomar en cuenta los límites de la esfera jurídica de la autoridad, recordando al artículo 38 fracción III del citado Código, pues la autoridad podrá según sea el caso resolver fundando y motivando su acto de acuerdo a lo que la ley le permita, es decir que dependiendo de una instancia o petición según sea el caso, la autoridad deberá sustentarse su actuar en la ley, pues de conformidad a lo contemplado en los artículos 122 y 123 del citado Código, pues el primero conlleva al desechamiento cuando la autoridad requiere al promovente para que en el término de 5 días señale los requisitos del artículo 18, la resolución o acto que impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan pruebas, bastará con la omisión de un solo requisito de los anteriores para que la autoridad deseeche el recurso, en el caso de que no se señale el acto que se impugnase tendrá por no presentado el recurso, en el segundo se tendrá por no interpuesto el recurso por incumplimiento de requerimiento también de 5 días a la falta de documentos que acrediten su personalidad, el documento que conste el acto impugnado y/o la notificación.

También puede darse el caso de que la autoridad, no requiera requisito alguno, siendo que el particular pudo haber omitido alguno, ya sea porque la misma no se percato, porque de antemano sabe que resolverá a su favor, porque no lo consideró importante para el sentido de su resolución, porque el requerimiento no es notificado al promovente en el transcurso de tres meses por meros trámites burocráticos y el particular ya impugnó la negativa ficta, etc. La autoridad tiene como límite para notificar el requerimiento hasta un día antes al que vence el plazo legal.

### **5.5.3 ALCANCE LEGAL DE UNA CONFIRMACIÓN FICTA.**

Dentro del estudio de la figura en comento y como se ha venido analizando, de conformidad a lo establecido en el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, al establecer que si las autoridades no resuelven durante el término de tres meses una instancia o petición formulada por un particular sin que se notifique resolución, éste puede considerar que se confirmó el acto impugnado mediante Recurso

Administrativo e interponer los medios de defensa procedentes, primordialmente el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dicho artículo faculta al particular para interponer demanda de nulidad en contra de una confirmación ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, la impugnación de la figura de la confirmación ficta tendrá los alcances legales siguientes al momento de su configuración:

a) El actor al momento de impugnar de la confirmación ficta, obligará con esto a que en la contestación de la demanda la autoridad de a conocer los fundamentos y motivos de su negativa ficta, o expresar una negativa expresa.

b) Obligará a la autoridad contestar la demanda, pues el efecto principal obligará a la autoridad contestar la demanda fundando y motivando las causas que la llevaron a su omisión, además la demandada deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoyó en cuanto al fondo y forma del asunto.

c) Si la autoridad no contesta la demanda se tendrán por ciertos los hechos imputados por el actor, por lo que el Tribunal en su caso, deberá analizar los elementos de la acción ejercitada y a su vez, podrá, previo análisis y situación del mismo, declarar a la resolución impugnada como ilegal, si se demuestra la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación también podrá dictar una sentencia para efectos, inclusive confirmarla, todo dependiendo del estudio en cuanto al fondo y forma del asunto, y acorde a lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

d) La impugnación de la confirmación ficta producirá la ampliación de demanda y contestación a la ampliación.

e) En la ampliación de la demanda, el actor podrá señalar sus conceptos de impugnación de fondo, una vez que ya conoce los fundamentos y motivos de la autoridad que vertió en su contestación.

f) De la ampliación de la demanda, se correrá traslado a la demandada para que la conteste.

g) Si no se promueve la ampliación de la demanda, el Tribunal podrá en su caso reconocer la validez de dicho acto, al no ser impugnado el mismo en forma expresa.

h) En la contestación la ampliación de demanda la autoridad expresará su defensa respecto a los conceptos de impugnación vertidos por el actor en su escrito de ampliación.

i) La litis sobre la que tendrá que versar la sentencia se integrará con la negativa ficta, la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y la contestación la misma.

#### **5.5.4 LIMITACIONES LEGALES DE LA CONFIRMACIÓN FICTA.**

En nuestra propuesta, existirían situaciones dentro de las cuales no se podrá impugnar una negativa ficta, pues como figura jurídica, la negativa ficta tendrá limitantes como las siguientes:

No se podrá impugnar una confirmación ficta sobre asuntos que no sean recursos de revocación no resueltos por autoridades fiscales en el transcurso del tiempo.

No se podrá impugnar resoluciones por confirmación ficta cuando las mismas no tengan carácter de definitivas



## **PROPUESTA.**

Como se ha venido analizando dentro del presente trabajo, el fin del silencio administrativo como se vio en el capítulo anterior, es en defensa de los intereses de los particulares y no propiamente como sanciona las autoridades administrativas es decir el garantizar al administrado su defensa frente a la inactividad de la administración.

La confirmación ficta ha venido a garantizar al recurrente su defensa frente a la inactividad de la administración pública al no resolver en un determinado plazo el recurso de revocación impugnado, tal y como lo establece el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación; si bien dicha figura fue creada con el objeto de darle seguridad jurídica al recurrente a falta de respuesta de su recurso de revocación interpuesto, podemos decir que el simple artículo no obliga a la autoridad a emitir resolución respectiva para efectos de brindar al recurrente seguridad jurídica, el recurrente que impugnaba recurso de revocación agravios que repercuten en una situación específica del particular, estos no producen ningún efecto jurídico derivados de esa negligencia, pues la ley así lo señala, por lo que el solicitante se ve en la necesidad de impugnar dicho silencio mediante Juicio de Nulidad respectivo, para que se configure dicha figura, y obtenga una respuesta forzada o no, en la contestación de la demanda en su caso, o esperar de manera indefinida la notificación de dicha resolución al recurso de revocación.

El fin principal de esta investigación es buscar la adición de la Institución de la afirmativa ficta, puesto que la misma se encuentra actualmente vigente en el artículo 76 del Código Financiero del Distrito Federal mismo que manifiesta lo siguiente:

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

El artículo sirve de referencia y antecedente para el presente trabajo de investigación puesto que en dicha ley se muestra la evolución del silencio administrativo en su forma afirmativa, misma que ha trascendido como tal, puesto que dicho artículo considera a la afirmativa ficta como una resolución,

dotándole de ese carácter al silencio de la autoridad una vez transcurrido el plazo referido, pues si la afirmativa ficta ha sido viable en dicha ley, es viable por consiguiente en el Código Fiscal de la Federación.

## **ADICIÓN DE LA INSTITUCION AFIRMATIVA FICTA.**

Por los razonamientos antes invocados, derivado de que la procuración de la justicia debe ser proporcionada por la administración pública, vía los recursos administrativos dándole con ello certidumbre jurídica a los gobernados al establecer una justicia pronta, expedita e imparcial considero realizar la siguiente propuesta de reforma al Código Fiscal de la Federación a efecto de quedar redactado de la siguiente manera:

### **ARTÍCULO 131. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

**LA AUTORIDAD DEBERÁ DICTAR RESOLUCIÓN Y NOTIFICARLA EN UN TÉRMINO QUE NO EXCEDERÁ DE TRES MESES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD SIGNIFICARÁ QUE SE HA DEJADO SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO, CONSIDERÁNDOSE QUE SE HA EMITIDO UNA RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA, ES DECIR, UNA RESOLUCIÓN FAVORABLE A LOS INTERESES DEL PARTICULAR.**

**EN CASO DE QUE EL PARTICULAR HAYA ESGRIMIDO CAUSALES DE NULIDAD LISA Y LLANA, SE ENTENDERÁ QUE LA RESOLUCIÓN FAVORABLE ESTABLECIÓ ESTE TIPO DE NULIDAD.**

**CUANDO SE REQUIERA AL PROMOVENTE QUE CUMPLA LOS REQUISITOS OMITIDOS O PROPORCIONE LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER, EL TÉRMINO COMENZARÁ A CORRER DESDE QUE EL REQUERIMIENTO HAYA SIDO CUMPLIDO.**

**CUANDO SE AMPLIE EL RECURSO ADMINISTRATIVO O EL TÉRMINO COMENZARÁ A CORRER A PARTIR DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE A QUELEN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL ACUERDO EN QUE LA AUTORIDAD SE LO HAYA DADO A CONOCER AL RECURRENTE.**

**LA RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA FAVORABLE A LOS INTERESES DEL PARTICULAR, PODRA SER IMPUGNADA MEDIANTE JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”**

Con los Razonamientos antes esgrimidos se busca dar pauta para que existan en nuestro ámbito, vías de resolución administrativa y de impartición de justicia mucho más prontas, expeditas e imparciales que las existentes, y también medios más eficaces o mejor regulados para combatir la negligencia burocrática actual.

## CONCLUSIONES:

I.- El acto administrativo es la declaración de 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 jurídicas de naturaleza administrativa.

II.- El acto administrativo deberá constar por escrito, lo anterior es así ya que la administración recurre a lo escrito haciendo constar en un texto expresando su intención en la cual se precisas su naturaleza y precisas sus límites, debiendo contener los artículos y las leyes aplicadas al caso, incluso conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III.- Dichos actos deberán señalar además la autoridad que lo emite pues la autoridad emisora es aquella que se encuentra investida de facultades o funciones para emitir actos que afectan obligaciones y/o derechos a sus gobernados.

IV.- La fundamentación y motivación del acto administrativo impone a la administración que ambas concurren, pues por fundamentación se entiende la adecuación que debe de hacer la autoridad del precepto legal aplicable al caso y por motivo se entiende por tal la causa, razón o motivo.

V.- Los actos administrativos deberán ir firmados, pues la firma autógrafa da certidumbre al acto administrativo y se asienta con el objeto de que el acto administrativo tenga la presunción de validez logrando con ello mayor certeza jurídica y con ello la legitimación del acto.

VI.- Recurso es la revisión de un acto propio de la autoridad, con la finalidad de resolver la legalidad o ilegalidad del mismo.

VII.- Recurso administrativo es el medio del cual disponen los particulares para impugnar los actos o resoluciones emitidos por las autoridades administrativas que consideren ilegales.

VIII.- El objeto de los recursos administrativos es el de que éstos sean reconsiderados, arreglados, modificados u ordenen las resoluciones públicas que sean contrarias al régimen jurídico imperante para cada acto administrativo por eso es indiscutible, su sentido protector de los derechos e intereses legítimos de los administrados para darle certeza y seguridad jurídica en las relaciones de gobernantes y gobernados.

IX.- El recurso administrativo de revocación en materia fiscal es un medio legal de impugnación o defensa, establecido en el Código Fiscal de la Federación, con el que cuentan los particulares que resulten afectados en su esfera jurídica por actos y resoluciones administrativas-fiscales definitivas de la autoridad fiscal y que se tramitan ante la misma a través de un procedimiento administrativo, que tiene por objeto mediante una resolución administrativa revocar o modificar dichos actos o resoluciones y con fin de

reestablecer el orden jurídico violado y sobre todo la legalidad de la actividad administrativa.

X.- El recurso de revocación deberá ser interpuesto contra un acto o disposición susceptible de impugnación; dichos supuestos de procedibilidad se encuentran establecidos en los artículos 116 y 117 del Código Fiscal de la Federación.

XI.- El plazo para resolver el recurso de revocaciones de tres meses término dentro del cual la autoridad deberá dictar resolución y notificarla, si la notificación de la resolución no se lleva a cabo dentro del término fijado, trae como consecuencia que el particular promueva juicio de nulidad en contra de la confirmación ficta acudiendo a una segunda instancia.

XII.- La naturaleza jurídica del Silencio Administrativo tiene un carácter procesal, ya que la confirmación ficta es un instrumento para hacer viable la defensa procesal del particular frente a la abstención de la autoridad por dictar una resolución al recurso del revocación interpuesto por aquél, y dada la configuración actuará el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ante el silencio de las autoridades fiscales federales.

XIII.- La confirmación ficta corresponde a lo que en la doctrina se conoce como una de las vertientes del silencio de la administración. Es el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver, frente a recursos administrativos presentados o promovidos por particulares, y que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa en sentido negativo o desfavorable a los intereses del promovente o solicitante.

XIV.- De igual manera la confirmación ficta se configura al momento de demandar la confirmación ficta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa posterior al plazo de los tres meses.

XV.- La impugnación de la confirmación ficta constituye un instrumento para que el particular en su caso, pueda hacer viable su defensa frente a la abstención de la autoridad para resolver la instancia presentada ante esta, pues aunque no existe materialmente el acto administrativo debe surtir efectos de resolución administrativa lo anteriores así, ya que la autoridad al contestarla demanda respectiva, quedará obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.

XVI.- En el juicio seguido contra una confirmación ficta el Tribunal Fiscal de la Federación debe resolver sobre el fondo del asunto, o sea, en forma definitiva.

XVII.- La resolución, radica esencialmente en la promulgación de un acto de autoridad debidamente fundado y motivado, en el cual se resuelve lo concerniente a un recurso de revocación formulado por los

particular es o incluso por servidores públicos, resolviéndose en este proveído todos y cada uno de los puntos cuestionados o reclamados.

XVIII.- En términos de Afirmativa Ficta se busca esencialmente darle un sentido afirmativo al silencio por parte de la autoridad al abstenerse de emitir la resolución respectiva al recurso de revocación en el término de tres meses, con dicho término se busca darle al recurrente seguridad jurídica, una justicia pronta expedita e imparcial, ya que si se establece el “silencio administrativo” aplicado en su forma afirmativa se dará respuesta a esa negligencia burocrática en la que hoy en día se encuentra inmiscuida la autoridad, al sustentarse en una ley que no le impone deber alguno.

En dichos términos de acuerdo a lo expuesto anteriormente los beneficios que se lograrían al adicionar la Institución la afirmativa ficta serían principalmente:

a) Acortar los tiempos de decisión para efecto de emitir la resolución al recurso de revocación correspondiente en un determinado plazo.

b) Ahorrar la carga de trabajo en el sentido de que podrá dejarse sin efectos el acto impugnado, cuando considerara que notoriamente le asiste la razón al contribuyente, la misma autoridad, dejaría transcurrir el tiempo para que la afirmativa ficta surtiera sus efectos, evitando así la carga de trabajo, en lo que se refiere a la resolución respectiva.

c) Se daría una mayor seguridad jurídica al recurrente, al obtener una justicia pronta expedita e imparcial, derivada de la afirmativa ficta.

d) Por último la figura de la afirmativa ficta se aplicaría en el Código Fiscal de la Federación el cual que recoge la idea del silencio administrativo aplicado en su forma negativa.

## BIBLIOGRAFIA

1. "Acosta Romero, Miguel" Segundo Curso de Derecho Administrativo primera edición, Editorial Porrúa, México 1999.
2. "Acosta Romero, Miguel" Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, Novena edición, Editorial Porrúa, México 1990.
3. "Acosta Romero, Miguel y otros" Ley Federal del Procedimiento Administrativo y la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentada, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
4. "Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y otros" Derecho Procesal Penal, Editorial Guillermo Kraft, Buenos Aires.
5. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto" Proceso, Autocomposición y Autodefensa, Imprenta Universitaria, México, 1947,.
6. "Armienta Hernández, Gonzalo" Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1996.
7. Bielsa Rafael" El Recurso Jerárquico, Quinta Edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1996.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio" El Juicio de Amparo, Vigésima sexta edición, Editorial, Porrúa, México, 1999.
9. "Fernández Sagardi, Augusto" Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación. 1ª Edición, Editorial SICCO. México, 2000.
10. "Fiaren Guillen, Víctor" Doctrina General del Derecho Procesal. Hacia una teoría y ley procesal generales, Editorial Bosch, Barcelona, 1990.
11. "Fraga Gabino" Derecho Administrativo, vigésima novena edición, Editorial Porrúa, México 1990.
12. "García de Enterría Eduard y Fernández, Tomas" Curso de Derecho Administrativo II, Cuarta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
13. "Heduán Virués, Dolores" Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S. A.
14. "Kaye Dionisio" Derecho Procesal Fiscal, sexta edición, editorial Themis, México, 2000.
15. "Lafarriere, M" Jurisdicción Et Competente 2ª Edición, T. II, Pág, 409, Paris, 1997.
16. "Mantilla Molina, Roberto" Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, cuarta edición, México, 1969.
17. "Margain Manautou Emilio", Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, décima sexta edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1985.
18. "Margain Manautou" Emilio" El Recurso Administrativo en México, Editorial, Porrúa, México, 2001.
19. "Olivera Toro Jorge" Manual de Derecho Administrativo, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
20. "Ovalle Favela, José" Garantías Constitucionales en el Proceso, Editorial Oxford, segunda edición, México, 2002.
21. "Paz López, Alejandro y otro" El Recurso de Revocación en Materia Fiscal, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, Primera Edición, México 2001, págs 33, 35.
22. "Rodríguez Lobato, Raúl", Derecho Fiscal, segunda edición, editorial Harla, México 1998.
23. "Rueda del Valle Iván", La Negativa Ficta, segunda edición, editorial Themis, México 2000.
24. "Sandoval Galindo, Luís Edmundo" Resolución y efectos de los recursos administrativos en materia fiscal federal, 1ª Edición, Indetec, México 1998.
25. "Sánchez Gómez, Narciso". Derecho Fiscal Mexicano, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

26. "SánchezGómez, Narciso" Primer curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, tercera Edición, México, 2003.
27. "SánchezGómez, Narciso" Segundo curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, segunda Edición, México, 2002.
- 28 "SantofimoG, Jaime" Acto administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas Unam, México 1988.
29. "Serra Rojas Andrés", Derecho Administrativo, Primer curso, décima octava edición, editorial Porrúa, México 1997.
30. "Serra Rojas Andrés", Derecho Administrativo, Segundo curso, séptima edición, Editorial Porrúa, México 1997.

## DICCIONARIOS CONSULTADOS

1. "Abbagano, Nicola" Diccionario de Filosofía, Editorial Fondo de Cultura Económica, Décimo tercer reimpresión, 1996, Turín.
2. "De Pina, Rafael" Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1978.
3. Diccionario Jurídico Ameba Tomo I, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1954.
4. Diccionario Jurídico Harla, Derecho Procesal, Vol. 4, Colegio de Profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, A.C., Editorial Harla, México, 1996.
5. Diccionario Jurídico Mexicano tomo I a-b, Editorial Porrúa Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.
6. Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Helista, Primera Edición, 1988.
7. Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001.
8. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1993.
9. "Fix-Zamudio Hector" Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1988.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY DE JUSTICIA FISCAL

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.