

870109

4/3
24

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"EFICACIA JURIDICA, QUE CORRESPONDE AL RECURSO DE REVOCACION, PREVISTO POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION A LA LUZ DE EL PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL."

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
ADOLFO TORRES CHAVEZ

GUADALAJARA. JALISCO. DICIEMBRE 1989



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 está 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.

I N D I C E.

INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO.	11
ANTECEDENTES.	11
1.- Antecedentes de los Recursos en General.	12
2.- Recursos del Procedimiento Civil.	16
CAPITULO SEGUNDO.	23
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	23
1.- Generalidades.	24
2.- Naturaleza Jurídica.	25
3.- Sistemas de Control de los Actos Administrativos.	27
4.- Elementos del Recurso administrativo.	28
5.- Conceptos del Recurso Administrativo.	29
6.- Clasificación Teórica de los Recursos Administrativos.	33
CAPITULO TERCERO.	37
EL RECURSO DE REVOCACION.	37
1.- Generalidades.	38
2.- Exposición del Recurso de Revocación conforme al Código Fiscal de la Federación.	41
a.- Disposiciones Generales.	41
b.- Contribuciones y Accesorios.	45
c.- Garantía del Interés Fiscal.	48
d.- Autoridades encargadas de resolver el Recurso.	49
3.- Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución y la Impugnación de Notificaciones.	50
CAPITULO CUARTO.	55
CONCLUSIONES.	55
BIBLIOGRAFIA.	58

I N T R O D U C C I O N .

En toda sociedad, es necesario para su buen desarrollo social económico y político, que impere la justicia. Esta justicia, indudablemente debe estar a cargo de alguien que goze de la confianza de todos aquellos que integran la sociedad, por tanto dicha responsabilidad recae sobre el Estado, el cual tiene la obligación, en base a la fe depositada en él, de impartir la justicia social, imponiendo por tanto el orden y la paz que debe subsistir en toda comunidad.

En nuestro sistema, el Estado, para su mejor desarrollo y para evitar que la concentración del poder recaiga en una sola persona, realiza sus funciones a través de tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El Ejecutivo, mediante un sistema presidencialista, reside en un sólo individuo denominado "Presidente de la República" y el que tiene la misión de hacer cumplir las leyes y de administrar los nombramientos de todos los funcionarios, las fuerzas armadas y los bienes de la nación.

El Legislativo tiene una obligación principal, consistente en la elaboración de leyes y adopta un sistema bicameral, es decir, esta formada por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, integrando estas dos el Congreso de la Unión.

Por último, encontramos al Judicial, el cual se encarga de la resolución de controversias entre particulares y autoridades, o bien, entre las propias autoridades.

Así pues, el Estado es toda una institución jurídica, a la que los ciudadanos hemos de acatar.

Más es de entenderse que el Estado, es formado por personas y como tales, son susceptibles al error y a la debilidad humana, esto es, que en cumplimiento de sus funciones, en algunos casos, no aplican debidamente las disposiciones relativas al buen funcionamiento del orden jurídico. Es por ello que se instituyen una serie de normas y principios, por los cuales el funcionario público debe de sujetarse para el no rompimiento de la estabilidad social.

Ahora bien, para la resolución de estos conflictos se han fundado diversos tribunales encargados de ventilar la verdad jurídica. Estas instituciones bien pueden ser superiores jerárquicamente de aquellos que han emitido el acto de molestia jurídica al particular, o bien pueden ser de una misma jerarquía.

Todo gobernado tiene derecho a la garantía de audiencia, consistente en la defensa que tiene frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos o intereses, consagrados en el artículo catorce de nuestra Carta Magna. Por lo que es de considerarse que dichos medios de defensa, verdaderamente sean eficaces, esto es que resulten una protección real para aquel quien lo promueva; de lo contrario que caso tendría tener toda una gran serie de defensas, si estas no son observadas conforme a derecho, estaríamos ante una anarquía jurídica.

Por otro lado cabe enunciar que dentro de la estructura fundamental del derecho procesal, encontramos una figura jurídica, la que podemos encuadrar dentro de los medios de defensa o de impugnación previstos en el citado ordenamiento, los recursos.

Los recursos han sido y son, dentro del campo del derecho positivo, medios de defensa comprendidos dentro de un ordenamiento

jurídico por los cuales las partes, que intervienen dentro de una litis llevada ante los diferentes tribunales existentes, hacen valer sus derechos, los cuales han sido violados por un procedimiento no ajustado a las normas sustantivas y adjetivas que los rigen; así pues el derecho otorga, más que conceder los recursos previstos en las diferentes leyes, para que por medio de los cuales se revoque, se anule o se modifique la resolución o el auto combatido.

Por lo tanto, tenemos que dentro de las diferentes ramas, tanto del derecho público como del derecho privado en sus respectivas legislaciones contemplan una gama de recursos en atención a los intereses propios de los individuos que se sitúan en el ámbito normativo de dichas disposiciones. Así pues, encontramos por lo que respecta al Código de Procedimientos Civiles los recursos de revocación, apelación, queja y responsabilidad. Por lo que cabe al Código de Comercio nos señala los recursos de aclaración de la sentencia, el de revocación, el de apelación y el de casación, ésto por lo que respecta a algunas disposiciones aplicables al derecho privado, en cuanto a lo que se refiere al derecho público, se desprenden también una serie de leyes que contemplan en su contenido jurídico recursos como tutela del interés legal de los particulares, aquí se observa que en el Código de Procedimientos Penales prevé los recursos de revocación, de apelación y el de denegada apelación. En cuanto a la ley de Amparo, sólo admite los recursos de revisión, queja y reclamación. Aún más por lo que respecta al derecho administrativo, como sabemos, a éste lo regulan una serie de leyes del mismo carácter, las cuales reglamentan así mismo los diferentes recursos administrativos.

Mas es de entenderse que el procedimiento en general, incluyendo pues, así mismo los recursos, han de sujetarse a una serie de principios reguladores de todo procedimientos judicial y administrativo. De dichos principios los que nos interesan en particular son de:

- a.- Economía Procesal.- Consistente en hacer del proceso lo más posible económico en cuanto tiempo, costos y energía; y
- b.- Eficacia Jurídica.- El cual señala que el proceso no perjudique a quien se ve en la necesidad de promoverlo ejercitando sus derechos o facultades.

Por lo tanto, dichos principios pretenden proteger a todas luces a las partes que intervienen en un procedimiento determinado.

Y es precisamente, lo que en el presente trabajo, se analizará, si dichos principios se dan en la realidad jurídica fiscal, particularizando a lo que respecta al recurso de revocación previsto por los artículos 116 Fracción I y 117 del Código Fiscal de la Federación.

Puesto que el recurso de revocación como su propio nombre lo establece y de acuerdo a su naturaleza jurídica, debería consistir en un medio de defensa administrativo, por el cual las diferentes autoridades fiscales encargadas de resolverlo, en base a un procedimiento que se sustenta precisamente en los principios de economía procesal y de eficacia jurídica, y por tanto reestablecer los agravios de que los particulares o contribuyentes han sido sujetos, puesto que se presume que entre el fisco, como autoridad y parte del juicio oficioso administrativo y el contribuyente como causa-habiente y así mismo parte del juicio existe entre ellos una

relación de confianza y buena fe mutua.

Desafortunadamente en la realidad jurídica de dicha situación no se presentan los acontecimientos como deberían suceder. Ya que por principios, que bien podríamos denominarlos burocráticos, lo que acontece es que las autoridades fiscales encargadas de resolver dicho recurso fiscal de revocación, no le dan la importancia jurídica que, como se estableció con anterioridad, posea de acuerdo a su naturaleza. Esto es, por una parte cuando se interpone el recurso, con la finalidad de que la situación fiscal del promovente sea resuelta en la mayor brevedad posible, lo que ocurre es que la Institución resolutoria en base a un procedimiento que deriva de políticas internas administrativas acordes a la Secretaría de que depende, no resuelve en un término considerativo para el recurrente, pues cabe señalar que en el plazo en que se ha de resolver el recurso, el causahabiente debe de garantizar el crédito determinado a su cargo ya que de lo contrario las Oficinas Federales de Hacienda procederían al embargo respectivo, y si bien es cierto que la Federación debe porteger sus intereses y derechos, esto no debe suceder en detrimento de los particulares.

Por otro lado, las autoridades fiscales no realizan el estudio debido a los asuntos presentados con motivo de la interposición del recurso expuesto. Ya que la litis ante ellas presentadas, es resuelta en un sentido falto de ética jurídica, puesto que al realizar el respectivo análisis del recurso interpuesto, a lo que principalmente se avocan es a descubrir alguna causa de improcedencia o en su caso sobreseer el recurso, con el objeto de no darle su trámite correspondiente, o bien lo declaran

sin bases jurídicas. Aún más, si lo resuelven, por sistema ocurre que confirman el acto combatido, resultando pues ser una ineficacia la instancia intentada.

Así es, en un gran número de casos, sobre todo cuando la determinación del crédito es una cantidad alta, el recurso que se interpone en contra de esta determinación, no es resuelta conforme a derecho. Principalmente las autoridades fiscales al recibir el escrito de recurso se avocan a buscar alguna causa de improcedencia de las cuales, la mayormente que utilizan, es que el término de interposición del recurso ha excedido, no admitiéndolo; o bien una vez admitido el escrito, notifican a el recurrente la falta de cualquier documento no necesario para la resolución debida, dándole el término de ley para que presente el escrito, ya que de no hacerlo será sobreseído el recurso; en otras ocasiones de un supuesto análisis que realiza de los agravios y puntos de derecho los declaran sin ninguna base jurídica y aún más si proceden a la resolución, comunmente confirman el acto combatido, por tanto, dadas estas "características" la instancia intentada resulta ser ineficaz a todas luces.

Sobre esta situación considero realizar un señalamiento que podría responder la razón de dicho proceder, más no justificarla. En el capítulo referente al recurso de revocación señalaré que autoridades son las encargadas de la tramitación y resolución del recurso de revocación que derivan de el Reglamento Interior de la S.H.C.P.; observándose que podríamos considerar como una misma autoridad la que emite el crédito fiscal y la que resuelve el recurso intentado, esto es, si bien son diferentes internamente

pertenecen a la misma autoridad que los crea, es decir, son dependencias de la Secretaría de Hacienda; por tanto se razona hasta cierto sentido el proceder de las autoridades encargadas de resolver el recurso, pues protegen los mismos intereses. Pero no justifico esta actuación, ya que desprotegen los intereses jurídicos de el contribuyente, desvalorizando totalmente sus defensas.

Si bien es cierto que se otorga la garantía de audiencia, por otro lado se viola la garantía de legalidad de los actos de autoridad. Pues el artículo dieciséis constitucional sujeta a toda autoridad a que todo acto de molestia quedará condicionado a la expresión fundamentación y motivación de la causa legal de el procedimiento.

Ahora bien, es cierto que el contribuyente tiene otros medios de defensa para recurrir en contra de la resolución dictada en la fase oficiosa del procedimiento administrativo, como lo es el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o, en su caso, el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, pero entonces de que sirve el recurso de revocación, que sentido tiene intentarlo, si es muy probable una resolución contraria a los intereses del ocurrente. Resulta que es un recurso inoportuno, pues la oportunidad dada para hacer valer el derecho de el recurrente es ignorada por completo, por eso es un recurso ineficaz dadas las cuestiones antes señaladas.

Además la autoridad fiscal debería tomar en cuenta la garantía fiscal que el contribuyente da para impedir o suspender el procedimiento administrativo de ejecución, esta garantía como señalare posteriormente sobrepasa en gran cantidad el crédito fiscal real y

dicha cantidad en el lapso de tiempo en que es resuelto el recurso es improductivo para el contribuyente.

Así pues considero que el recurso de revocación es totalmente ineficaz, más no por esto estimo que debería eliminarse; creo que dándole un mayor apoyo jurídico tendría una gran relevancia dentro del campo del Derecho Fiscal.

Este apoyo, bien podría ser estructurando mejor su substanciación por parte de las autoridades, podría ser creándose un medio de control sobre estas autoridades resolutoras, el cual tendría la misión de verificar el exacto cumplimiento de las obligaciones a que están sujetas. Pero esta solución presenta un problema, consistente en que dicho medio de control bajo que autoridad estaría a cargo, porque si es en una misma dependencia de la Secretaría de Hacienda, caeríamos en los mismo.

Por otra parte y considero esta solución como la más idónea para la resolución del problema, es quitarle el carácter optativo al recurso de revocación, es decir, darle el carácter obligatorio antes de intentar el Juicio de Nulidad. Esta solución parece un poco incongruente, pero tomo de referencia la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1929, consistente en que para la procedencia del amparo en materia administrativa es preciso que primeramente se agotaran todos los medios de defensa con que cuenta el particular para la impugnación del acto administrativo.; en un principio hubo controversias sobre esta tesis, pues consideraban los litigantes al amparo como la defensa más eficaz para recurrir en contra de los agravios que afectaban sus intereses jurídicos, pero poco a poco los recursos administrativos volvieron a surgir, a tomar nueva vida en el

campo de el Derecho, pues dada la observancia obligatoria de estos, fue necesario al darles la eficacia que verdaderamente tienen. Por tanto considero que esta puede ser una solución práctica al problema que acontece al recurso de revocación, probablemente no sería inmediata, más estimo que en un lapso de tiempo corto las autoridades tendrían que actuar de otra forma dada la presión de las exigencias de los abogados fiscalistas que se ven en la necesidad de interponer el recurso.

CAPITULO PRIMERO

A N T E C E D E N T E S

- 1.- ANTECEDENTES DE LOS RECURSOS EN GENERAL.
- 2.- RECURSOS DEL PROCEDIMIENTO CIVIL.

CAPITULO PRIMERO

A N T E C E D E N T E S

1.- ANTECEDENTES DE LOS RECURSOS EN GENERAL.

Dentro de todo sistema jurídico cabe la alternativa de que en la impartición de justicia se cometan errores o bien exista la mala fe y, por tanto, se da el quebrantamiento de las normas que la ley nos señala a observar. En base a estos acontecimientos se han fundado durante la evolución de el Derecho medios de control mediante los cuales, los agraviados por dichas situaciones, pueden acudir con seguridad a la protección de sus derechos. Entre dichos medios de control encontramos a los recursos.

La palabra recurso proviene del vocablo italiano ricorso, el cual significa: "volver al camino andado". Más considero que en estricto sensu no es aplicable al verdadero objetivo de un recurso, puesto que si así fuere, esto significaría el volver a iniciar el procedimiento seguido y la finalidad principal de ellos es que al haber sido dictada la sentencia, bien definitiva o interlocutoria, se realice un estudio profundo de la controversia en cuestión a través de un tribunal superior al emisor de la sentencia.

Así pues podemos definir al recurso como un medio de impugnación que tiene derecho el agraviado que ha sufrido una violación en sus derechos dentro de un procedimiento determinado, con el objeto de que sea revocado, modificado o en su caso confirmado.

Los antecedentes históricos se originan en el Derecho Romano; así encontramos que: "Hasta el final de la República, la sentencia tenía fuerza de cosa juzgada, en seguida de ser

pronunciada, y las partes no podían atacarla para obtener una nueva decisión de alguna otra jurisdicción. La sentencia dimanaba, en efecto, de un juez a quien libremente han elegido y tienen la obligación de someterse. Únicamente en casos excepcionales se podía obtener contra la sentencia la revocatio in duplum o la integrum restitutio. Pero bajo el Imperio quedó abierta una vía de recurso para todos los casos contra la sentencia: es la apelación que permite hacer reformar la decisión de un juez y de obtener una nueva decisión. Desde entonces, sólo tiene fuerza de cosa juzgada, cuando ya no es susceptible de apelación o cuando la apelación ha sido rechazada". (1).

Como se observa, durante la mayor parte de la República no existían los recursos, si no que estos fueron apareciendo a finales de esta y a principios de el Imperio. Durante la República existía una figura jurídica que podemos calificar como el antecedente más remoto a los recursos, el cual era el Veto de Magistrados o Tribunales de similar jerarquía jurídica a la que dictó el fallo. El Veto consistía propiamente en un estudio profundo del agravio, y si lo encontraban como tal, el veto era procedente y la sentencia quedaba sin efecto.

Como ya indique antes, los recursos aparecieron principalmente en el Imperio, y los primeros que surgieron fueron los siguientes:

"1.- Revocatio in Duplum.- La sentencia dada violando la ley es nula. El demandado o condenado ilegalmente no tenía más que esperar la ejecución del juicio para prevalerse de la nulidad, aunque podía también tomar la iniciativa y pedir que fuese comprobada la

(1).- PETIT Eugene. "Tratado Elemental del Derecho Romano". Ed. Nacional. México 1980. 9na. edición. pág. 645.

nulidad de la sentencia. Una reclamación mal fundada arrastraba contra él una condena al doble.

"2.- In Integrum Restitutio.- El demandante o demandado que se creyese lesionado por una sentencia podía obtener del magistrado la In Integrum Restitutio. Este recurso extraordinario estaba abierto contra las decisiones judiciales; pero en este caso, lo mismo que en otros, solo se otorgaba el beneficio en determinadas condiciones.

"3.- Appellatio.- La apelación data del principio del Imperio. Lo probable es que hubiese sido establecida por una Ley Julia Judicialia, teniendo por origen, sin duda alguna, el derecho, que pertenecía a todo magistrado bajo la República, de oponer su veto a las decisiones de un magistrado igual o inferior: esto era la intercessio. La persona que quisiera quejarse de la dedición de magistrado superior, appellare magistratum. De aquí procede la apelación. Pero el magistrado delante de quien se llevaba no se contentaba con oponer su veto a la sentencia: la anulaba también y la reemplazaba por una nueva sentencia". (2).

Con lo anterior se indica que los recursos durante el Derecho Romano en un principio no estaban plenamente establecidos, y esto hasta cierto punto lo veo congruente dado el distintivo imperante que reinaba en esa época a manos de los juristas romanos. Pero así mismo dado el carácter dinámico de el derecho, los recursos empezaron a tener una mayor importancia jurídica, estructurándose debidamente y consolidando una base con mayor apoyo. Y este acontecimiento empieza a surgir con Justiniano quien fue el que da al Derecho Romano una estructuración idónea y práctica, que inclusive hoy en día se observa.

(2). PETIT Eugene. Op. Cit. p.p. 645 y 646.

Así pues tenemos que la estructura fundamental del Derecho Procesal Mexicano, adopta una gran influencia de el Derecho Romano aún a lo que se refiere a los recursos que existen como medios de impugnación de las resoluciones dictadas por los diferentes tribunales.

Considero interesante la clasificación de los recursos que realiza el Lic. Eduardo Pallares, siendo de la siguiente manera: "Los recursos se clasifican de la siguiente manera: 1.- Principales e incidentales o adhesivos. Los principales son los que se interponen con el carácter de autónomos y no presuponen la existencia de un recurso previamente interpuesto, al cual se vinculen. Los adhesivos, lo presuponen, se adhieren a él, y siguen su suerte; 2.- Los que se resuelven por el mismo órgano jurisdiccional que pronuncia la resolución recurrida y en la misma instancia; y los que se deciden por órgano diverso y en instancia ulterior. En el primer caso, se dice que el juez a que se identifica con el adquem; mientras que en el segundo caso los dos órganos jurisdiccionales son diferentes; 3.- Recursos ordinarios y extraordinarios. Esta división depende de las diversas especies de recursos que en cada legislación se establece. En la nuestra son recursos ordinarios aquellos que se interponen contra una sentencia que no ha causado ejecutoria, mientras que en los extraordinarios acontece lo contrario. Figuran en el primer grupo los recursos de revocación, apelación y de queja, y en el segundo grupo el de apelación extraordinaria". (3). Es interesante esta clasificación, ya que estimo que realiza un sistematización práctica de dichas figuras, y mediante ella se colocan dentro de un campo

(3) PALLARES Eduardo. "Derecho Procesal Civil". Ed. Porrúa, S.A. México. 1983. 10ma. edición. pág. 445.

jurídico determinado para su respectivo procedimiento. Además de que dicha clasificación la practica en base al carácter evolutivo de los recursos como medios de impugnación.

2.- RECURSOS DEL PROCEDIMIENTO CIVIL.

A continuación realizaré un desarrollo de aquellos recursos en materia civil que tienen mayor trascendencia dada su importancia dentro de tal procedimiento, además que cabe indicar que el proceso civil fue de los primeros que empezaron a funcionar dentro del campo del Derecho y por tanto los recursos que prevé son antecedentes próximos en esta materia, a cualquier otra rama del mismo campo jurídico.

El Código de Procedimientos Civiles enumera los siguientes recursos:

1.- Apelación; 2.- Apelación Extraordinaria; 3.- La Revocación; 4.- Queja; y 5.- Responsabilidad.

En primer término analizaré lo referente al recurso de revocación, encontrando que: "es un medio para impugnar las resoluciones que en concepto del que impugna, pueden estar mal dictadas, ser erróneas o estar atrapadas o alejadas del derecho.

"Tanto la revocación como la reposición, presentan lo que puede denominarse grados de intensidad de los recursos; la revocación es el recurso más simple, el más sencillo, porque se interpone por las partes en contra de resoluciones simples, que se denominan decretos o resoluciones de trámite, o bien contra autos en los que por no ser apelables la sentencia definitiva, tampoco ellos lo son".- (4). (4). GOMEZ Lara Cipriano. "Derecho Procesal Civil". Ed. Trillas. México. 1984. 2da. edición. pág. 142.

Considero un criterio cierto el que nos realiza el Lic. Cipriano Gómez Lara, al establecernos el grado que presenta el recurso, no estimo que lo realice a un nivel de importancia jerárquica, si no que lo manifiesta para demostrarnos su sencillez, dado los actos que combate. Así mismo doy una importancia a la revocación, pues permite que el procedimiento judicial se desarrolle en una gran armonía jurídica, esto es, combate autos, decretos e interlocutorias que deben ser resueltas de plano por el Juez, siendo este el mismo que dictó el acto combatido. Este recurso verdaderamente se ajusta al principio de economía procesal dado la rapidez del procedimiento con que se ventila. Además de que la ley no exige formalidad esencial alguna para su interposición.

Ahora trataré el recurso de queja; así pues tenemos que: "Según Cervantes la queja opera cuando el juez deniega o rechaza la admisión de algún recurso ordinario, por ejemplo la apelación. Esto motivó, en algunos Códigos del siglo pasado que se hablara de un recurso que se llamaba de denegada apelación y, además se enderaza en contra del rechazo o en contra de la no admisión del recurso ordinario. También se da la queja en contra del funcionario que comete faltas, abusos o deficiencias en el desempeño de algún tipo de atribuciones y, desde luego, estas actitudes de los funcionarios pueden ser imputables a los secretarios o a los jueces e implica que alguna autoridad superior, también judicial, conozca de esta queja para remediar esa falta, ese exceso o ese abuso en el ejercicio de las atribuciones o bien, ese rechazo al trámite de un recurso ordinario".

(5).

Verdaderamente la queja es un recurso, pues el fin primor-

(5). GOMEZ Lara Cipriano. Op. Cit. Pág. 143.

dial de ésta figura es la impugnación de resoluciones ilegales y agravantes para el quejoso, y además, no solamente presenta el hecho de la impugnación, sino que también el quejoso tiene derecho a que se le sustituya la resolución por una que se ajuste a derecho. Más considero, claro está, que efectivamente deba de existir la ilegalidad del acto combatido, es decir, que exista la lesión jurídica en la resolución judicial y que no solamente se utilice como nos establece el maestro Pallares: "Como un medio disciplinario para sancionar las omisiones o dilaciones susodichas, e incluso para nulificar los excesos o defectos en que pueda incurrir el "ejecutor", con lo que queda dicho que no apunta únicamente a corregir las violaciones a la Ley en que haya incurrido el órgano judicial al declarar al derecho, sino también contra actos procesales no declarativos". (6). Apoyando esta opinión, referente a esta parte de la queja tenemos que "Esta queja no es un recurso, pues no tiende ni a modificar ni a revocar la resolución del juez y debemos advertir que todo recurso tiene como finalidad que se examine o se reexamine un resolución judicial para que ésta pueda despues de ese examen, ser confirmada, modificada o revocada; por lo tanto, la queja solamente será en rigor un recurso cuando quepa dentro de tal concepción, por que si existe alguna queja de otro tipo, que no tenga como resultado una posible confirmación, revocación o modificación de una resolución, eso sería una clase de queja que no constituiría un recurso". (7).

Concluyo de este recurso que si bien por una parte no puede considerársele como tal, pues más bien actúa como una medida

(6). PALLARES Eduardo. Op. Cit. Pág. 470.

(7). GOMEZ Lara Cipriano. Op. Cit. Pág. 144.

disciplinaria de la actuación de los ejecutores, por otro lado combate con gran astucia ilegalidades y por tanto agravantes al quejoso, obteniendo así la finalidad de un recurso, y aún más al ser sustituida la resolución impugnada por otra que esté, apegada a derecho.

Por lo que respecta al recurso de apelación, podemos considerar que es uno de los más importantes, dadas sus características especiales que reviste. En realidad la apelación puede calificarse como una segunda instancia, diversa de aquella que da motivo o inicio al recurso, ya que mediante este recurso el recurrente o apelante tiene derecho a un nuevo examen y por tanto a una sentencia nueva en base al acto combatido en la primera instancia.

Sobre este recurso encontramos lo siguiente: "Las características generales que podemos atribuir al recurso de apelación son las siguientes:

- "1.- La apelación es un recurso que tiene como objeto el reexamen por el superior jerárquico, de una resolución dictada por el inferior.
- "2.- Pueden apelar las partes y los terceros que se vean afectados por la resolución que se está impugnando.
- "3.- No puede apelar el que obtuvo todo lo que pidió.
- "4.- La Apelación adhesiva sin embargo consiste en la posibilidad de que el ganador, no obstante la regla de que el que obtuvo todo lo que pidió no puede apelar, si puede adherirse a un trámite de apelación que haya interpuesto su contrario con objeto de que se mejoren los argumentos de la sentencia, porque aunque el juez le haya concedido todo, encuentra que la sentencia en

sus razonamientos está falla o es endeble.

"5.- La apelación puede hacerse valer en forma escrita u oral.

"6.- El apelante debe ser respetuoso con el tribunal al interponer su recurso y no denostar al juez.

"7.- El juez tiene que admitir este recurso sin sustanciación, es decir, se admite automáticamente, si es procedente. El juez puede considerar que no es procedente y entonces deberá rechazarlo y contra esta resolución cabe el recurso de queja.

"8.- Los efectos de la admisión pueden ser devolutivos y el suspensivo...". (8).

Como podemos observar estas características son aplicables a la sola admisión del recurso ante el juez de primera instancia, y como vemos es un segundo juicio diverso al de la primera instancia pues se origina con un escrito que podía considerarse como una segunda demanda. Ahora bien el procedimiento subsecuente es un tanto similar al del primero, solo que es substanciado por el tribunal de segunda instancia. e inicia al momento en que le son enviados las constancias. El apelante dentro de los cinco días siguientes a la admisión del recurso se presenta ante el superior para el mejoramiento o continuación del recurso. En tanto el tribunal ha de resolver sobre la admisión del recurso y si así lo hace, califica los efectos en que se admite. Se señalan seis días como término para que el apelante exprese agravios, corriéndosele traslado a la contraria de dicho escrito. Podrán aportar pruebas no presentadas en la primera instancia por causa imputables a ellas. Desahogadas estas se abre término de cinco días para alegatos para cada una de las partes (8). GOMEZ Lara Cipriano. Op. Cit. P.P. 148 y 149.

dictándose sentencia una vez concluidos.

Así pues la apelación viene a constituir uno de los recursos más utilizados en nuestros días en la práctica jurídica, puesto que uno de sus principales objetivos es atacar la ilegalidad de las actuaciones del juez de primera instancia, y como mencioné antes es un recurso ventilado en una instancia diversa de la que ha fallado el agravio apelado. En resumen considero que ésta figura jurídica encaja perfectamente a lo que es la definición y más que nada el objetivo de un recurso jurídico.

Por último nos ocuparemos por el recurso de responsabilidad, el cual tiene como objetivo la exigencia de la responsabilidad civil, esto es, el pago de daños y perjuicios cometidos por jueces o magistrados cuando a consecuencia de sus ejercicios violen las leyes por causa de ellos mismos.

Este recurso en la realidad jurídica no puede denominársele como tal, pues tenemos que: "No constituye un verdadero recurso porque estos siempre tienen por finalidad el examen de una resolución para obtener que ésta sea modificada, revocada o confirmada. Jamás mediante el recurso de responsabilidad se logran estos objetivos; el propio código está obligado a que previamente se agoten todos los recursos, todos los medios de impugnación y, ya agotados se estará en la posibilidad de intentar el recurso de responsabilidad". (9).

Además tenemos la opinión del maestro Pallares, que nos señala: "En la práctica casi nunca se acude a él,.... Esto se debe a dos causas principales: los abogados mexicanos rara vez se atreven a exigir a los funcionarios judiciales la responsabilidad en que hayan incurrido. Temen comprometerse y crearse malas voluntades. Además, por el espíritu de cuerpo que predomina entre dichos funcionarios, es (9). GOMEZ Lara Cipriano. Op. Cit. Pág. 158.

rarísimo el caso en que se declara responsable a un juez o a un magistrado". (10).

Como puede deducirse de estos razonamiento este recurso carece de eficacia jurídica, pues quien se vería en la posibilidad de promoverlo no tendría en sí una modificación o revocación de algún agravio, si no que sólo serviría para exigir la responsabilidad del funcionario judicial y esto en la práctica crearía antagonismos entre juzgador y promovente.

La tramitación de este recurso, empieza sólo cuando la resolución que ha dado origen a su procedencia haya quedado firme, teniendo la posibilidad de promoverlo a instancia de parte o de sus causahabientes. La demanda de responsabilidad debe entablarse dentro del año siguiente al día en que se hubiere dictado la resolución firme. La sentencia que se dicte, condenará en costas. Así mismo la sentencia dictada no admite recurso alguno.

Concluimos de este recurso, que no puede considerársele como tal dado el carácter intransigente que poseú.

(10). PALLARES Eduardo. Op. Cit. Pág. 473.

SEGUNDO CAPITULO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- 1.- GENERALIDADES.
- 2.- NATURALEZA JURIDICA.
- 3.- SISTEMAS DE CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
- 4.- ELEMENTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
- 5.- CONCEPTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.
- 6.- CLASIFICACION TEORICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.- GENERALIDADES.

Los recursos administrativos revisten una gran importancia en la actualidad jurídica, pues tenemos que son medios de control mediante los cuales el contribuyente busca que exista una concordancia o armonía entre su actuación y la de la administración.

Mas cabe señalar que los recursos administrativos, por lo que respecta en México, ciertamente hasta hace poco tiempo se les da la importancia que entrañan, pues tenemos que: " El problema de los recursos administrativos en México, tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agrave". (1).

Además establece que "a pesar de las objeciones que se le hicieran, la jurisprudencia, actuando como fuente del derecho, al cerrar el juicio de garantías contra los actos susceptibles de ser modificados por caminos ordinarios, vino a revitalizar tanto los recursos administrativos como los procedimientos de oposición judicial, fundados en la fracción I, del artículo 104 constitucional, muchos de los cuales habían caído en desuso o no se habían aplicado nunca.

"Cuando la Corte empezó a sobreeser todos los juicios de amparo pendientes en materia agraria y en las otras ramas administrativas en que las leyes proveían procedimientos de oposición (1). CARRILLO Flores. Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Ed. Porrúa, S.A.. México. 1973. 2a. Edición. Pág. 105.

-impuestos, aguas, minas y petróleos, vías de comunicación, patentes y marcas y otras más-, los particulares se vieron obligados a recurrir a esos procedimientos. En algunas áreas como la fiscal, las leyes ordinarias contenían regulaciones más o menos adecuadas; en otras, en cambio, la insuficiencia legislativa era notoria". (2).

Por lo que se deduce, que en realidad, si bien existían recursos administrativos, mediante los cuales el particular podría afrontar actos de la administración, en todas sus formas, no los hacían valer en virtud de que se consideraba, como una mejor vía de ejercer sus derechos el amparo. Mas es de considerar un exacto criterio el de la Suprema Corte de Justicia al establecer con mayor rigidez el principio de definitividad mediante tesis jurisprudencial, por el cual para llegar al juicio de garantías es menester el de agotar todas las instancias posibles para la solución de los problemas administrativos que acontecían entonces.

2.- NATURALEZA JURIDICA.

En este punto he de referirme si los recursos administrativos al ser resueltos, constituyen dicha ejecución o resolución un acto jurisdiccional o bien un acto administrativo. En realidad han surgido varias opiniones contrarias sobre éste tema, creándose a la vez razones inclinadas tanto por una como para la otra opinión. Encontrando las siguientes razones en base a la primer opinión:

"En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto

"En segundo lugar, que el recurso está organizado en las
(2). CARRILLO Flores. Antonio. Op. Cit. p.p. 15 y 16.

leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial

"Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes ... ".(3)

Mas también encontramos bases sólidas por las cuales se le considera como un acto administrativo, y dichas razones desvirtúan las anteriormente señaladas; como nos lo señala don Andrés Serra Rojas:

"No existe controversia entre la administración y el particular recurrente, sino una mera revisión de un acto administrativo de la propia autoridad administrativa o de un superior jerárquico, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo, no una sentencia, o a ratificar el anterior.

"Los recursos administrativos no necesariamente deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es típico de la administración encontrar sus propios y originales caminos para desenvolverse, de manera que los problemas jurídicos se complican cuando se confunden las jurisdicciones".(4).

Y además encontramos que "la ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en un recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la

(3). FRAGA Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa S.A.. México. 1979. 19a. Edición. Pág. 441.

(4). QUINTANA Valtierra. Jesús y ROJAS Yañez. Jorge. "Derecho Tributario Mexicano". Ed. Trillas. 1a. Edición. México. 1988. Pág. 247.

controversia".(5).

Concluyendo, considero que el recurso es un acto netamente administrativo, pues sus directrices principales provienen de normas del mismo carácter, además cabe hacer el señalamiento que la actuación de la administración en una relación que entraña el recurso, es parte y juzgador, esto es, es una sola persona dividida en dos, es decir, con una doble función; mientras para que se de el acto jurisdiccional es menester que aparte de la relación jurídica que existe entre las partes, haya una autoridad diversa a ellas, y que su única relación con éstas es la de resolver la relación jurídica que da origen por lo tanto al acto jurídico.

3.- SISTEMAS DE CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Considero necesario hacer el señalamiento que los recursos administrativos se sitúan dentro de lo que podemos llamar medios de control de los actos administrativos, es decir, existen sistemas mediante los cuales se pueden obtener la reparación de la violación o agravio que a causado la actuación administrativa. Dentro de dichos sistemas encontramos la Auto-tutela de la administración de la cual tenemos que "puede traducirse en una real defensa para el particular por lo que Ihering y Jéllinek llamaron "el reflejo del derecho": una determinación tomada por la administración pública en ejercicio de sus facultades revocando, modificando, anulando o suspendiendo una desición administrativa. puede favorecer al particular". (6). Como podemos observar éste sistema de control, es una obligación inherente de la administración, consistente en dar eficacia a los actos que ella emite, como nos señala Gabino Fraga: "Esos medios estan

(5). FRAGA Gabino. Op. Cit. Pág. 442.

(6). CARRILLO Flores. Antonio. Op. Cit. Pág. 106.

destinados directamente a garantizar la eficacia de la administración y solo por el efecto reflejo representan una garantía para el particular" (7).

Además encontramos otros sistemas o medio de control por los cuales también se obtiene la garantía de la actuación administrativa, teniendo que "existen otros medios directos que si están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, esta legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o su oportunidad, la actuación del que el particular se queja". (8).

Dentro de dichos sistemas de control, encontramos a los recursos administrativos, conjuntamente con otras acciones o remedios con que el contribuyente cuenta para la exigencia de sus derechos violados por la actuación administrativa. Así pues, situamos a dicha figuras jurídicas como medios directos de control, directos porque el fin primordial que persiguen es la regulación jurídica, y además porque son derechos de los que dispone inmediatamente el recurrente. Encontramos conjuntamente los recursos la prescripción, la caducidad, la renuncia de derechos, entre otros.

4.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

A continuación enumeraré de un modo sencillo los elementos que deben existir para la interposición de todo recurso administrativo:

1.- En primer lugar debe de existir una resolución de naturaleza administrativa, esto es, que sea dictada por cualquier

(7). FERRAZ. Cabino. Op. Cit. Pág. 439.

(8). FERRAZ. Cabino. Op. Cit. Pág. 439.

autoridad administrativa.

2.- Es necesario que dicha resolución administrativa provoque un agravio a quien ha sido emitido el acto, afectando los intereses jurídicos del recurrente.

3.- Una autoridad, que por decisión de la ley, sea la encargada de recibir el recurso y por lo tanto resolverlo.

4.- Un término o plazo mediante el cual deba de interponerse el recurso.

5.- Que el escrito del recurso cumpla con los elementos formales de ley.

6.- Un procedimiento, mediante el cual el recurso sea debidamente sustanciado.

7.- Por último, que la autoridad revisora, dicte resolución nueva en base al recurso interpuesto.

5.- CONCEPTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVOS.

En el presente punto analizaré algunas definiciones que se le han dado a los recursos administrativos, buscando cual de ellas es la más idónea en la realidad jurídica.

Así pues, tenemos a Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez, que nos señalan que "Es el medio de Impugnación a través del cual el particular que considere afectada su esfera jurídica por un acto de molestia, puede solicitar ante la propia autoridad que emitió el acto, o del superior jerárquico, la revisión de la resolución que le depare perjuicio". (9).

Sobre esta opinión considero un poco incongruente el manejar al agravio como una molestia, ya que tratado así por estos autores considero que dicho término carece de estructura jurídica, ya que al (9). QUINTANA Valtierra Jesús y ROJAS Yañez Jorge. Op. Cit. Pág. 246.

hablar de molestia se pueden encuadrar una gran serie de supuestos aplicables a dicho concepto y supuestos que por el simple hecho de ser molestia no pueden considerarse como agravios. Este termino por tanto debería de ser sustituido por el de agravio o violación jurídica.

También encontramos a Carrillo Flores, quien nos dice que es "La posibilidad que un particular impugne ante la autoridad administrativa, una decisión con el derecho de que la autoridad ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del asunto". (10).

Considero esta opinión un tanto insegura, porque presupone una posibilidad de actuación por parte del particular, debiendo traducir esa posibilidad como un derecho sustentado en una norma jurídica. Es cierto que también nos habla de un derecho, pero tal derecho estimo que debería tomarse como una obligación de la autoridad administrativa de emitir su fallo y no un dercho, ya que tal se contempla dentro del propio recurso, el cual es una garantía donde intenta proteger sus intereses jurídicos el cual nos conlleva logicamente a una obligación que tiene la autoridad de emitir la resolución.

Por su parte Adolfo Merckel, nos establece que son "Los medios de que disponen las partes para pretender, por lo general, dentro de un plazo breve, que las autoridades administrativas modifiquen o deroguen el acto administrativo".(11).

Este autor es breve, pero señala un gran situación jurídica que debería presentarse en la realidad consistente en que las partes

(10). CARRILLO. Flores. Antonio. Op.Cit. Pág. 167.
(11). MERCKEL. Adolfo. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Revista de Derecho Privado. México. 1935. Pág. 105.

pretenden la resolución dentro de un plazo corto. Considero que ésta aportación es de una gran relevancia, pues lo que en la mayoría de las ocasiones se busca dentro del procedimiento administrativo, es precisamente la celeridad de éste. Si bien lo comenta de una manera vaga, si se analizara con profundidad esta hipótesis, tendría gran relevancia en la vida jurídica.

Gonzalo Armenta Calderon lo define de la siguiente manera: "El recurso en el ámbito del derecho procesal es un medio de impugnación que la ley a concedido a las partes o a los terceros que gozan de la legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del Órgano administrativo y, en su caso, su modificación o revocación". (12).

Aquí hace a mi juicio dos buenas observaciones, la primera al establecer que el recurso es un medio de impugnación que la ley ha concedido, este criterio es cierto, ya que el recurso es una figura jurídica que por derecho propio corresponde a los contribuyentes y no es un prerrogativa, sino que contrariamente es un verdadero derecho que la ley les otorga; por lo tanto la ley no solo debería de otorgarlo, sino además debería proteger realmente ese derecho mediante la verdadera eficacia jurídica que entraña el recurso.

La segunda observación consiste en la obligación del órgano administrativo de hacer una revisión, y esto es precisamente uno de los principales problemas que se suscitan en el ámbito administrativo, que no realizan el debido estudio o revisión de los recursos presentados ante las autoridades respectivas, teniendo esa obligación, pues de lo contrario se violan los derechos inherentes al contribuyente.

(12). ARMIENTA Calderón Gonzalo. "Derecho Tributario Mexicano". Textos Universitarios. México. 1977. Pág. 216.

Para Alfonso Nava Negrete "Es un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos. Tratándose pues, de un procedimiento represivo, donde se busca la depuración legal de un acto que ha lesionado los derechos del administrado. Inferido el daño se persigue la certidumbre jurídica y como efecto el retiro total o parcial del acto dañino". (13).

Aquí nos habla de un procedimiento que presupone la interposición del recurso. Y es cierto lo que nos establezca, esto es, que por medio de dicho procedimiento se adecua a la realidad jurídica un acto administrativo que lesiona los derechos del contribuyente. Ese es el fin primordial de todo recurso, la adecuación del acto que viola nuestros intereses a la realidad jurídica. Este autor es uno de los pioneros en esta materia, por lo que es comprensible que precisamente solo se incline al estudio del fin del recurso y no de otros elementos que en la actualidad son esenciales para su existencia, como lo es el término, es decir, que el asunto que se este cuestionando sea resuelto ajustándose a un término señalado en ley, y que dicho término sea de la mayor brevedad posible con el fin de tener una justicia rápida.

Por último, tenemos al gran maestro Gabino Fraga, quien nos precisa: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del (13). NAVA Negrete. Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Ed. Porrúa, S.A.. México. 1959. 1a. Edición. Pág. 51.

mismo". (14).

Esta es una definición de las más completas y acertadas del recurso administrativo, ya que realiza un análisis profundo en la estructura fundamental de todo recurso administrativo, aplicándolo además al estudio del propio recurso de revocación. Emplea todos los elementos esenciales de la figura jurídica a la que se refiere, puesto que nos establece un acto administrativo, una violación de dicho acto, la autoridad que resuelve y el sentido en que puede dictar su fallo. Como vemos ésta es una opinión muy completa y adecuada a los recursos administrativos.

6.- CLASIFICACION TEORICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

"Comparando las clasificaciones de la doctrina y la regulación de la ley de los recursos administrativos, podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: Los que conocen y resuelven una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Esta separación atiende a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a revisar lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.

"Lo común de ambos es que concluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado. Difieren por cuanto que éstos efectos se emiten por distintas autoridades: La misma u otra diversa a la que dictó el acto en cuestión". (15).

(14). FRAGA Gabino. Op. Cit. p.p. 435 y 436.

(15). NAVA Negrete Alfonso. Op. Cit. Pág. 103.

Es preciso señalar lo que nos establece Gabino Fraga al respecto: "Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tienen las facultades que la ley otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado". (16).

Es de considerar importante éste tipo de clasificación, en cuanto a la autoridad encargada de conocer o resolver el recurso intentado por el recurrente, puesto que esto nos puede definir en un momento dado, el sentido que han de emitir al recurso intentado y por ende analizar la verdadera eficacia de dicha resolución, puesto es de entender lógicamente que si la propia autoridad emisora del acto recurrible, es la encargada de resolver al respecto, se puede estimar que tal fallo, si bien no carece del estudio debido, si puede estar inclinado hacia la confirmación del acto combatido y esto se debe a la naturaleza misma de la autoridad emisora del acto, esto es, que siendo la propia Institución la que resuelve un recurso en contra de una determinación de ella misma, no reconocería la ilegalidad de dicha determinación, pues estaría desconociéndose así misma su capacidad como propia autoridad.

Al respecto, García Oviedo nos establece que "Dichos recursos administrativos no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera (16). FRAGA Gabino. Op. Cit. P.º 440.

controversia, la discusión. el particular reclama aduciendo con verdad, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, así mismo, en el fondo de la reclamación y resuelve conforme a derecho; mas lo proveído por ella es resultado inmediato de una meta labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia".

Así pues, encontramos dentro de éste supuesto jurídico al recurso de revocación, previsto por el Código Fiscal de la Federación, pues como veremos más adelante, las autoridades encargadas de su resolución, provienen de la misma administración, por ende, podemos deducir la actuación de dichas autoridades y el sentido de su resolución, y por tanto la eficacia que debería ajustarse a la revocación no responde a la realidad jurídica que acontece en nuestra Administración Pública, por lo que se refiere en éste aspecto.

Por lo que se refiere al recurso de revisión encontramos que: "la relación de jerarquía que da a la autoridad superior facultades para revisar los actos de la inferior, en los casos en que la ley lo autoriza, constituye un medio establecido en favor del buen funcionamiento de la organización administrativa y solo por reflejo se traduce en beneficio de un particular pero aunque éste puede hacer su solicitud para que las autoridades superiores hagan uso de sus facultades jerárquicas, normalmente y salvo que la ley disponga de otra manera, dichas autoridades no están obligadas frente al particular a revisar el acto". (18).

En cuanto ésta forma de recurso se observa que tal, si constituye un verdadero medio de defensa que hace valer el recurrente ya que la autoridad encargada de resolverlo, tiene una naturaleza, (18). FRAGA Gabino. Op. Cit. Pág.445.

obvio como autoridad revisora, diferente a la que emite el acto que causa agravio a el particular. Y esto se debe a que generalmente dichas autoridades jerárquicas o especiales se instituyen precisamente para el estudio y análisis de los problemas que se suscitan entre la administración y los particulares con motivo de un acto derivado de la primera.

Cabe realizar una nota, en cuanto a los recursos en sus dos fases que nos expone Nava Negrete "la crítica a los recursos administrativos se ha dirigido en el sentido de constituir medios precarios de control jurídicos de la administración, así como ineficaces elementos para la defensa de los derechos de los particulares, ineficacia que se acentúa en el recurso de reconsideración. Miran más -se dice- a la buena marcha de la administración que a la seguridad y estabilidad de las relaciones jurídicas entre la administración y los administrados. Se les ve como medios evitativos de procesos; alivio para la actividad judicial que con ellos disminuye". (19).

Y es precisamente uno de los principales factores, si bien teóricos, pero influye, en la no aplicación de la verdadera eficacia jurídica de las resoluciones en cuanto al recurso expuesto, por lo que se observa que no es tanto un problema derivado de falta de disposiciones legales, sino que este se origina por la comodidad administrativa que existe en nuestro sistema.

(19). NAVA Negrete Alfonso. Op. Cit. Pág. 105.

CAPITULO TERCERO

E L R E C U R S O D E R E V O C A C I O N

- 1.- GENERALIDADES.
- 2.- EXPOSICION DEL RECURSO DE REVOCACION CONFORME AL C.F.F..
 - a.- Disposiciones Generales.
 - b.- Contribuciones y Accesorios.
 - c.- Garantía del interés fiscal.
 - d.- Autoridades encargadas de resolver el recurso.
- 3.- RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION Y LA IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES.

1.- GENERALIDADES.

Como señalamos en el capítulo anterior, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de 1929 fue la que vino a solidificar la procedencia de los recursos administrativos. Así mismo dicha tesis jurisprudencial da inicio a la creación de una de las leyes fiscales que ha tenido mayor trascendencia, encontrando por tanto que "fue también en rigor el antecedente de la Ley de Justicia Fiscal. Si la Suprema Corte había implícitamente reconocido la constitucionalidad de cualesquiera procedimientos para revisar los actos administrativos, habría sido inexcusable no aprovechar la coyuntura para crear un contencioso moderno. Sin embargo, como no tocaba a la Secretaría de Hacienda promotora de la idea, ocuparse de asuntos ajenos a su competencia, ni menos proponer modificaciones al amparo, la justicia administrativa nació en México como una institución circunscrita a la materia tributaria y además subordinadas a las disposiciones relativas al juicio de garantías". (1).

Es precisamente esta ley de justicia fiscal, que entro en vigor el primero de enero de 1937, la que da inicio a las figuras que el contribuyente posee para poder defenderse de los actos emitidos por las dependencias de la Secretaría de Hacienda. Pero tales figuras no constituían una etapa dentro de la fase oficiosa, como en la actualidad acontece, sino que se clasificaba directamente dentro de la fase contenciosa administrativa, ya que la Ley de Justicia Fiscal, solo contempló dicha etapa del procedimiento y esto en razón de que (1). CARRILLO Flores. Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Ed. Porrúa, S.A., México. 1973. 2a. Edición. Pág. 105.

al mismo tiempo de la creación de la multicitada ley, se crea conjuntamente el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se encargaría precisamente de resolver las resoluciones dictadas por las oficinas hacendarias y que causarían un agravio a los causahabientes.

Pero es de considerar a esta ley como el primer antecedente del recurso de revocación, pues dentro de las razones fundamentales y primordiales de la constitución de dicho ordenamiento legal, fue el crear una figura jurídica por la cual los contribuyentes tuviesen legítima defensa de los actos emitidos por el fisco federal, y además que dichos conflictos no se ventilarían ante un órgano judicial, sino que se tramitaría su primera instancia ante un órgano de naturaleza administrativa, de ahí la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, pues dentro de la exposición de motivos de la ley, encontramos lo siguiente: "es innegable que la jurisprudencia mexicana, ha partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado" cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, es un procedimiento diverso del juicio de amparo. Mas aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previa la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos, sino también los procedimientos jurisdiccionales".(2).

(2). NAVA Negrete. Alfonso. "Legislación Comparada de Justicia Administrativa". Editorial del T.F.F.. México. 1987. 1a. Edición. p.p. 60 y 61.

Ahora bien, en 1938 la Ley de Justicia Fiscal desaparece, creándose por primera vez el Código Fiscal de la Federación el cual en contenido era el mismo que el de la mencionada Ley, es decir, contemplaba solo la parte contenciosa del procedimiento administrativo.

No fue sino hasta que el diecinueve de enero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual por primera vez, legisla en sus numerales los recursos fiscales, los que entre ellos encontramos al recurso de revocación, naciendo así a la vida jurídica.

Como podemos observar la existencia del recurso de revocación es resciente y aún sus mismos motivos de creación, puesto que propiamente para combatir una resolución en materia fiscal hasta antes de la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1937, se resolvía a través del juicio de amparo, pero es precisamente que la Suprema Corte instituye como una obligación para recurrir a dicha vía el agotar todos los medios de defensa posible, por lo que válidamente a la creación de la ley fiscal, se origina el contencioso administrativo, mediante la acertada elaboración del Tribunal Fiscal de la Federación, y por el cual los particulares procederían a recurrir en contra de las resoluciones emitidas por los órganos dependientes de la hacienda federal; y si bien en un principio no se proyecta la creación del recurso de revocación, si constituye un claro anteproyecto de su iniciativa, pues más que el ánimo el propio legislador fue la inquietud y la necesidad de los litigantes fiscalistas, los que inician con la motivación para dar nacimiento a una figura distinta al juicio de nulidad y que dicha figura sea de una relevancia jerárquica, si bien no a nivel del contencioso, si a una fase a la que se le pueda recurrir con confiabilidad jurídica, y

por lo tanto se crea el recurso de revocación, recurso fiscal que por su propia naturaleza es considerado como el más importante de ellos.

2.- EXPOSICION DEL RECURSO DE REVOCACION CONFORME AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

a.- Disposiciones Generales.

El recurso de revocación dentro del Código Fiscal de la Federación, lo encontramos dentro del Título V, referente a los procedimientos administrativos, Capítulo I, de los recursos administrativos, en los numerales 116 fracción I y 117, los cuales nos manifiestan que: Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:

I.- El de revocación, y

II.- El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Realizando enseguida el señalamiento de las causas de procedencia de cada uno de los recursos antes mencionados; así pues, por lo que respecta a la revocación indica:

El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

I.- Determinen contribuciones o accesorios;

II.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

III.- Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

El artículo 120 nos señala la opción de interponer el recurso de revocación o la posibilidad de remitirnos directamente al Tribunal Fiscal de la Federación. El 121 nos señala que el escrito de

interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

El escrito de recurso deberá satisfacer los requisitos señalados en los numerales 18 y 122, los cuales nos precisan los siguientes:

- I.- Deberá constar por escrito;
- II.- El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes;
- III.- Señalar a la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción;
- IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlos;
- V.- El acto que se impugna;
- VI.- Los agravios que le causa el acto impugnado;
- VII.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Así mismo deberá acompañar junto al escrito del recurso:

- I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales;
- II.- El documento en que conste el acto impugnado;
- III.- Constancia de notificación del acto impugnado;
- IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Una vez cumplido los requisitos anteriormente señalados, se procederá al trámite y resolución de el recurso, existiendo sobre esta sección normatividades de ley a seguir, así pues, en los

recursos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

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

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados, por autoridades en documentos públicos.

Una vez que la autoridad correspondiente recibe el escrito del recurso, deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, esto es, opera lo que se denomina la NEGATIVA FICTA. En base a éste efecto el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

Esta normatividad la estimo de gran relevancia, pues obliga, como podemos observar, a las autoridades a fundar y motivar sus resoluciones, cumpliendo por tanto lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, pero posteriormente analizaré si de verdad esto se presenta en las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales.

Ahora bien, la disposición anteriormente señalada se encuentra apoñada por tesis jurisprudencial de la Sala Regional del

Moreste del Tribunal Fiscal de la Federación que expresa lo siguiente:

"Resulta aplicable, por analogía, el trámite y resolución del recurso de revocación interpuesto ante el IMSSS, lo dispuesto por el artículo 22, del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de que la autoridad deberá ocuparse del examen de todos y cada uno de los agravios hechos valer por el particular en el escrito por el que interpone el recurso de revocación. Jucio No. 663/84. 24 de Junio de 1985". (3).

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

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

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

Los efectos de la resolución que pone fin al recurso son los siguientes:

- I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo en su caso;
- II.- Confirmar el acto impugnado;
- III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo;
- IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado;
- V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

Como podemos observar es un procedimiento sencillo, pero cubre los requisitos indispensables para poder resolver los recursos

conforme a lo que derecho proceda. Es por ello, que considero que el procedimiento debería ventilarse en un lapso de tiempo corto, dada la sencillez de éste, hecho que no ocurre así, tal y como lo veremos mas adelante.

Así pues, las formalidades del recurso, no revisten gran dificultad para el recurrente, el problema nace cuando las autoridades fiscales procedan a resolverlo.

B.- Contribuciones y Accesorios.

Como señalamos en el inciso anterior, el recurso de revocación procede contra determinaciones de contribuciones o accesorios por lo que estimo importante analizar ambos conceptos e indicar que comprenden cada uno de ellos.

En primer lugar señalaré la base constitucional de las contribuciones ha que tiene derecho el Estado. Encontrando el artículo 31 fracción IV, al señalarnos que son obligaciones de los mexicanos contribuir para el gasto público. En segundo lugar tenemos el artículo 73 fracción VII que nos establece la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y para finalizar éste último artículo en su fracción XXIX lo faculta para establecer diversas contribuciones especiales.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo primero nos señala la obligación de las personas físicas y morales de contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. En su artículo segundo nos precisa la clasificación de las contribuciones, siendo esta: 1.- Impuestos, 2.- Aportaciones de Seguridad Social, 3.- Contribuciones de Mejoras, y 4.- Derechos.

Posteriormente el mismo ordenamiento fiscal, nos define lo que debe entenderse por cada uno de estos conceptos, de lo que tenemos que:

1.- Impuestos.- Son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

Sobre este concepto cabe señalar, que se de exactamente la situación del sujeto pasivo en el hecho generador de la obligación tributaria de lo contrario dicha obligación no sería exigible a la persona. Ejemplos de esta contribución lo son el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta, entre otros.

2.- Aportaciones de Seguridad Social.- Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Esta contribución se constituyó en la expedición de el Código Fiscal de la Federación de 1983. Como podemos observar constituyen una prestación en dinero y por obligación que deriva de ley, teniendo un destino final consistente en la constitución de capitales o patrimonios de organismos públicos descentralizados para la prestación de servicios de seguridad social. Como claro ejemplo de dichas contribuciones tenemos a las cuotas obrero-patronales derivadas de la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la del INFONAVIT, derivadas del artículo 123 constitucional, en donde se obliga a los patrones a proporcionar a sus trabajadores atención médica, habitacional, etc...

3.- Contribuciones de Mejoras.- Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

Estas contribuciones sólo se aplican a un número determinado

de personas, más dichas personas son causantes a dicha obligación porque obtienen un beneficio especial, como lo puede ser el incremento de el valor de algún bien de su propiedad, como resultado de la realización de una obra pública cercana a su propiedad, y dada esta característica no se rompería el principio de igualdad que conllevan las contribuciones.

4.- Derechos.- Son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

De lo que aquí se desprende y de acuerdo a la Ley Federal de Derechos, es una contraprestación en dinero, puesto el contribuyente obtiene un servicio que corresponde al Estado a cambio de una cantidad de dinero determinada en la ley. Como ejemplo tenemos el pago por alumbrado público y el servicio de vigilancia pública.

En cuanto a los accesorios, el Código Tributario Mexicano nos los señala en sus artículos segundo párrafo tercero y 21, al indicarnos que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. A continuación daré una breve explicación de cada uno de ellos.

1.- Recargos.- Podemos considerarlos como: "un resarcimiento, en favor de el fisco, en virtud de la falta del pago oportuno u omisión de las contribuciones que corresponde cubrir al sujeto pasivo de la obligación tributaria, de manera tal que el recargo se determina en un porcentaje o fracción del impuesto, y en función del lapso transcurrido entre la fecha en que la prestación

fiscal es exigible y aquella en que se paga". (4)

2.- Sanciones.- También denominadas multas, y las podemos considerar como una medida de represión para el sujeto pasivo por el no cumplimiento de la obligación tributaria en tiempo y/o forma.

3.- Gastos de Ejecución.- Es el cobro, que las oficinas exactoras hacen al deudor fiscal, por las erogaciones extraordinarias que realiza la primera a consecuencia del procedimiento administrativo de ejecución que realizan para ser efectivo un crédito fiscal.

4.- Indemnización.- Es el cobro de un porcentaje de el crédito fiscal, en caso de que el contribuyente pretenda cubrir la obligación fiscal con cheque sin fondos, por tanto la indemnización, claro está, es en beneficio de la administración.

C.- Garantía del Interés Fiscal.

En caso de que el recurso de revocación se interponga en contra de una determinación de contribución o accesorio, es necesario garantizar el interés fiscal para que las oficinas hacendarias no procedan al procedimiento administrativo de ejecución.

Las formas en que se puede garantizar el interés fiscal de acuerdo al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación es la siguiente:

I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;

II.- Prenda o hipoteca;

III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;

IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe

(4). QUINTANA Valtierra Jesús y ROJAS Yañez Jorge. "Derecho Tributario Mexicano". Ed. Trillas. México 1988. 1a. Edición Págs. 74.

su idoneidad y solvencia; y

V.- Embargo en la vía administrativa.

El mismo numeral nos señala lo que debe comprender la garantía, siendo además de las contribuciones adeudadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía por el importe de los recursos correspondientes a los doce meses siguientes.

De acuerdo a estas normatividades considero que el monto total de la garantía fiscal es excesiva, pues no sólo implica el crédito principal, si no que además los accesorios que pudiera causar en un año. Esta situación la considero incongruente en virtud de que si se esta recurriendo un crédito fiscal, es con el fin de abutenerse del pago. Es cierto que si la resolución es a favor de el recurrente, la garantía es devuelta, pero aún así existe un problema de carácter pecuniario, pues la garantía es improductiva al concursante, o bien, es probable que el contribuyente no cuente con recursos suficientes para garantizar el crédito, por lo que se procedería al embargo mediante el procedimiento administrativo de ejecución y esto trae un resultado negativo al contribuyente, pero figurando como negociante, pues esto trae una mala imagen a su negocio a la vista de las personas que tengan alguna relación de tipo comercial con él.

D.- Autoridades Encargadas de Resolver el Recurso.

Ahora enunciaré aquellas autoridades que de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las encargadas de la substanciación del recurso. Así pues tenemos que en base al ordenamiento antes enunciado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989, en su artículo 138 fracción I, nos indica que son las siguientes

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

a.- La Dirección General Técnica de Ingresos y la Dirección de Recurso de Revocación, cuando se controvierten resoluciones dictadas por la propia Dirección General Técnica o por la Dirección General de Recaudación o las unidades administrativas que la integran.

b.- Las Administraciones Fiscales Federales cuando se controvierten sus propias resoluciones.

c.- La Tesorería de la Federación cuando se controvierten resoluciones dictadas por las unidades administrativas que la integran.

d.- La Dirección General de Aduanas y la Dirección de Procedimientos Legales, cuando se impugnen resoluciones dictadas por la propia Dirección General de Aduanas o por las unidades administrativas que la integran.

e.- La Procuraduría Fiscal de la Federación, la segunda Procuraduría Fiscal o las Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso, cuando se controvierten multas de su respectiva competencia.

3.- RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN Y LA IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES.

A.- Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Este recurso, comunmente llamado de oposición, lo encontramos regulados por los artículos 118, 126, 127 y 128 del Código Fiscal de la Federación y procede contra los siguientes actos:

I.- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se aleguen que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea

imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o indemnización.

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

III.- Afecte el interés jurídico de terceros.

IV.- Determinen el valor de bienes embargados.

Este recurso se hace valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

Por lo que toca a la oportunidad de la interposición de este recurso tenemos que es obligatoria antes de acudir al Juicio de Nulidad y deberá presentarse dentro de un término de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación, o el día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo. Sobre estas situaciones existe una excepción a la regla general de interposición del recurso, que son las siguientes:

En caso de que "terceros se vean afectados por el procedimiento administrativo de ejecución, pueden hacer valer el recurso cuando se afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados. Podrá hacerse valer el recurso en cualquier tiempo hasta antes de que se finque el remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal o se enajenen fuera del remate.

"Por otra parte, el tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran con preferencia a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo, pero antes de que se haya aplicado el producto del remate". (5)

De acuerdo a lo anterior podemos deducir a los siguientes
(5). QUINTANA Valtierra Jesús y ROJAS Yáñez Jorge. Op.Cit.Pág. 253

como legitimados para hacer valer el recurso:

"a.- Los sujetos pasivos por adeudo propio, como los sujetos pasivos por adeudo ajeno cuando consideren que los créditos fiscales exigidos a través de dicho procedimiento se han extinguido por prescripción o caducidad.

"b.- Los terceros que aleguen que los bienes sobre los que se hayan trabado embargo sean de su propiedad.

"c.- Los terceros que aleguen ser acreedores del embargo y que los créditos a su favor tengan preferencia respecto de los créditos fiscales por los cuales se haya trabado el embargo". (6)

Por lo que toca a la substanciación del recurso se aplican las mismas disposiciones relativas al Recurso de Revocación, contempladas en el Código Fiscal de la Federación.

B.- Impugnación de Notificaciones.

Este medio de defensa lo encontramos en el numeral 129 del ordenamiento tributario federal, y avala lo establecido por el artículo catorce constitucional, el que establece que toda notificación o acto de autoridad que afecten la esfera jurídica de los particulares deberán ajustarse a las normas aplicables al caso.

Así pues cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que éste lo fue hecho ilegalmente y siempre y cuando sea recurrible conforme a lo previsto por los recursos de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, se observarán las siguientes reglas:

I.- Si el afectado afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación de éste deberá hacerlo valer a través de la interposición del recurso

(6). QUINTANA Valtierra Jesús y ROJAS Yáñez Jorge. Op. Cit. Págs 253

administrativo que proceda contra tal acto, manifestando expresamente la fecha en que lo conoció. Y en caso de que también impugne el acto administrativo los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente contra los que se formulen contra la notificación.

"II.- Si el particular niega conocer el acto, expresamente deberá manifestar tal desconocimiento a través del recurso administrativo conducente y que haga valer ante la autoridad competente para notificar el citado acto administrativo.

"Hecho que sea lo anterior, la autoridad correspondiente deberá darle a conocer al particular tanto el acto administrativo como la notificación que del mismo se hubiera practicado. Para estos efectos, el inconforme tendrá que señalar en su recurso el domicilio en que se le deben dar a conocer tales actuaciones y el nombre de las personas facultadas para oír y recibir notificaciones.

"III.- Interpuesto que ha sido el recurso conducente, ante la autoridad competente para resolverlo, ésta estudiará los agravios expresados contra la notificación antes de entrar al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiere hecho del acto administrativo.

"IV.- Estudiado que haya sido el recurso, si la autoridad resuelve que no hubo notificación o fue ilegal ésta, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en la fecha en que se le dió a conocer, es decir, conforme a lo señalado en lafracción II, quedando sin efectos todas las

actuaciones que se hubiesen realizado conforme a la ilegal o inexistente notificación. Acto seguido, la autoridad deberá entrar al estudio de la impugnación que en su caso se hubiere hecho en contra de el acto administrativo.-" (7).

Considero a la impugnación de notificaciones como una protección a la legalidad de los actos de autoridades fiscales, pues todo acto debe ser realizado conforme a derecho y no por el hecho de que sea autoridad se puede considerar que su actuación es legítima si no que también puede cometer ilegalidades, aún en un simple acto de notificación, pues por comodidad pasan por alto ciertos requisitos, que si bien no afectan la existencia del acto, si violan su autenticidad jurídica.

(7). Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO CUARTO

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Los recursos dentro de el Derecho Procesal son medios de defensa mediante los cuales el recurrente hace valer sus derechos, los cuales fueron violados dentro de un procedimiento determinado, con el objetivo de que el acto recurrido sea revocado, modificado, o en su caso confirmado.

SEGUNDA.- El recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación, es un recurso que comparte por un lado de naturaleza administrativa, dada la actuación de la administración que participa como parte y autoridad en el recurso y por otra parte de naturaleza jurídica en base al fin que persigue, siendo éste la justicia que debe imperar entre el fisco y el contribuyente. Además es un recurso al que tienen derecho a recurrir todo contribuyente en relación a actos referentes a determinaciones de créditos, devoluciones de dinero a que tienen derecho los contribuyentes y resoluciones de autoridades aduaneras, los cuales violan el interés legítimo de los recurrentes y con el objetivo de su revocación, modificación o confirmación.

TERCERA.- La eficacia jurídica que corresponde al Recurso de Revocación no es aplicada conforme a derecho, el motivo principal de esta situación es que tanto la autoridad que emite un acto que da origen a la revocación, como la autoridad encargada de la resolución del recurso, son autoridades que provienen de una misma institución, siendo ésta la Secretaría de hacienda y Crédito Público.

CUARTA.- Es necesario otorgarle al Recurso de Revocación la eficacia que por derecho y de acuerdo a su naturaleza jurídica le corresponde; y una forma de que adquiera dicha eficacia es dándole el carácter de obligatorio, refiriéndonos a su tramitación antes de recurrir al juicio de nulidad y al amparo, por tanto propongo reformar el primer párrafo del artículo 120 de el Código Fiscal de la Federación, para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 120.- La interposición del recurso de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución deberán agotarse previamente a la promoción del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta reforma, la considero como la mejor solución al problema que planteo, pero el fin principal de este trabajo es señalar que la revocación carece de la suficiente eficacia como para recurrir a el con toda confiabilidad.

QUINTA.- Así mismo estimo desde un punto de vista práctico el reducir el término mediante el cual tienen las autoridades resolutoras para la resolución del recurso, a un término que bien podría oscilar en dos meses suficiente para la solución jurídica del recurso.

SEXTA.- El presente estudio, es con el objetivo de reforzar las defensas reales de los contribuyentes y para que el Derecho siga velando por la justicia y la armonía que debe existir entre gobernantes y gobernados.

B I B L I O G R A F I A .

1.- "Tratado Elemental del Derecho Romano".

Eugene Pacit.

Ed. Nacional.

México. 1980.

9a. Edición.

2.- "Derecho Procesal Civil".

Eduardo Pallares.

Ed. Porrúa, S.A.

México. 1983.

10a. Edición.

3.- "Derecho Procesal Civil".

Cipriano Gómez Lara.

Ed. Trillas.

México. 1984.

2a. Edición.

4.- "La Justicia Federal y la Administración Pública".

Antonio Carrillo Flores.

Ed. Porrúa, S.A.

México. 1973.

2a. Edición.

5.- "Derecho Administrativo".

Gabino Fraga.

Ed. Porrúa, S.A.

México. 1979.

19a. Edición.

6.- "Derecho Tributario Mexicano".

Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez.

Ed. Trillas.

México. 1988.

1a. edición.

7.- "Teoría General del Derecho Administrativo".

Adolfo Merckel.

Ed. Revista de Derecho Privado.

México. 1935.

8.- "Derecho Tributario Mexicano".

Gonzalo Armienta Calderón.

Textos Universitarios.

México. 1977.

9.- "Derecho Procesal Administrativo".

Alfonso Nava Negrete.

Ed. Porrúa, S.A.

México. 1959.

1a. Edición.

10.- "Legislación Comparada de Justicia Administrativa".

Alfonso Nava Negrete.

Ed. del Tribunal Fiscal de la Federación.

México. 1987.

1a. Edición.

11.- "Derecho Financiero Mexicano".

Sergio Francisco de la Garza.

Ed. Porrúa, S.A.

México. 1984.

12.- "Jurisprudencia Mexicana".

Rolando Cárdenas Velasco.

Ed. Cárdenas.

México. 1987.

1a. Edición. Vol. III.

13.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

2a. Epoca. Año VII. Num. 71. 1985.

L E G I S L A C I O N .

1.- Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.- Código Federal de Procedimientos Penales.

3.- Código de Comercio.

4.- Ley de Amparo.

5.- Código Fiscal de la Federación.

6.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7.- Acuerdo Delegatorio de Facultades.