

881309
3



FUNDADA EN 1960

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
PLANTEL LOMAS VERDES

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8813

"ANALISIS JURIDICO PARA DETERMINAR LA
ADECUADA SUBSTANCIACION Y FORMALIDADES
DEL RECURSO DE REVOCACION EN MATERIA DE
SEGURIDAD SOCIAL"

T E S I S

QUE PARA OPTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JULIO OCAMPO HERNANDEZ

DIRECTOR DE LA TESIS: JUAN ARTURO GALARZA
ASESOR DE TESIS: IGNACIO HERRERA DELGADILLO

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DESCONTINUA

A LA UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO

FUENTE INAGOTABLE DE CONOCIMIENTOS
Y SABIDURÍA MI MAYOR AGRADECIMIENTO

A TODOS MIS MAESTROS:

QUIENES SUPIERON LLEVARME DE LA
MANO POR ESTE INTERESANTE CAMINO
DEL DERECHO, SU APLICACIÓN ESTUDIO E
IMPARTICIÓN

A MI ASESOR:

LIC. IGNACIO HERRERA DELGADILLO
QUIEN GRACIAS A SUS CONSEJOS Y
ATINADOS COMENTARIOS HICIERON
POSIBLE LA TERMINACIÓN DE ESTE
TRABAJO

AL DIRECTOR DE TESIS

LIC. JUAN ARTURO GALARZA
EJEMPLO CONSTANTE DE
DEDICACIÓN, ENTREGA Y AMOR POR
EL DERECHO, OJALÁ DIOS NOS LO
CONSERVE POR MUCHOS AÑOS MÁS.

A DIOS TODO PODEROSO POR HABERME PERMITIDO
CULMINAR CON ÉXITO OTRA ETAPA MÁS DE MI VIDA

A MIS PADRES, COMO UN HOMENAJE A QUIENES
ME DIERON LA VIDA Y ME EMPENARON EL
BUEN CAMINO. ▶

A MI ESPOSA:

GRACIAS POR TU APOYO CONSTANTE Y
DESINTERESADO.

A MIS HIJOS: OJALÁ QUE SU VOCACIÓN POR EL ESTUDIO
CULMINE CON ÉXITO

A MIS HERMANOS: GRACIAS POR SU APOYO SOLIDARIO Y FRATERNAL.

**"ANÁLISIS JURÍDICO PARA DETERMINAR LA ADECUADA
SUBSTANCIACIÓN Y FORMALIDADES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL"**

INTRODUCCIÓN.....	I
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	II
JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PLANTEADO.....	III
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	IV
HIPÓTESIS DE NUESTRA INVESTIGACIÓN.....	V
OBJETIVOS.....	VI
MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....	VIII

CAPÍTULO I

DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

I.1.- Antecedentes históricos de los recursos.....	2
I.2.-Concepto e importancia del Recurso Administrativo.....	6
I.3.- Clasificación del Recurso Administrativo.....	17
I.4.- Elementos del Recurso Administrativo.....	28

CAPÍTULO II
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

II.1.- Concepto.....	40
II.2.- Las contribuciones de la Seguridad Social.....	49
II.3.- Regulación del recurso de revocación en materia de Seguridad Social.....	56
II.4.- La Constitucionalidad, Anticonstitucionalidad e Inconstitucionalidad.....	61

CAPÍTULO III
REGULACIÓN JURÍDICA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

III.1.- Concepto del Recurso de Revocación.....	70
III.2.- Regulación en el Código Fiscal de la Federación.....	75
III.3.- Su Regulación en la Ley del Seguro Social.....	84
III.4.- Substanciación del recurso de revocación.....	113
III.5.- Irregularidades en la substanciación de este recurso.....	123

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LAS FORMALIDADES QUE DEBE TENER EL
RECURSO DE REVOCACIÓN EN LA ACTUALIDAD, Y SU POSIBLE
SOLUCIÓN

IV.1.- Los elementos y requisitos del recurso de revocación.....	129
--	-----

IV.2.- La improcedencia de este recurso.....	147
IV.3.- Resoluciones en materia de revocación.....	151
IV.4.- Advertencias al intentarse este recurso.....	161
IV.5.- Problemática actual.....	167
IV.6.- Su posible solución.....	188
CONCLUSIONES.....	192
BIBLIOGRAFÍA.....	196

INTRODUCCIÓN

La elaboración, preparación, redacción e investigación de una tesis profesional, es siempre una labor difícil pero a la vez, ilustrativa porque nos conduce en el amplio e inagotable mundo del conocimiento jurídico del Derecho, es por ello que nuestro tema en estudio lo denominamos "ANÁLISIS JURÍDICO PARA DETERMINAR LA ADECUADA SUBSTANCIACIÓN Y FORMALIDADES DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL" Mismo que para su exposición y estudio lo dividimos en cuatro capítulos, que a continuación detallo.

En el capítulo primero hablo del recurso administrativo en general, sus antecedentes, conceptué importancia, clasificación y elementos del recurso administrativo.

Asimismo en el capítulo segundo hablamos de la seguridad social su concepto, las contribuciones en esta materia así como la regulación del recurso de revocación en materia de seguridad social para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este recurso.

En el capítulo tercero hablo de la regulación jurídica del recurso de revocación como lo establece el Código Fiscal de la Federación y en la Ley del Seguro Social. Así como la substanciación de este recurso y sus irregularidades. Finalmente en el

capítulo cuarto hacemos un análisis crítico sobre las formalidades que debe tener el recurso de revocación en la actualidad y su posible solución para así, destacar la viabilidad de este recurso.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De manera genérica podemos decir que el recurso administrativo de revocación es un tradicional y eficaz medio de control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa. En cambio, en la praxis unos lo consideran un freno para el logro de una justicia rápida y expedita; otros una trampa mortal para el particular, por cuanto que si éste lo promueve por sí mismo los errores que cometa no podrán corregirse ante los tribunales, y otros lo critican por la ausencia de profesionistas que conozcan de la importancia y del manejo de este medio de defensa, ante el casi total abandono que los abogados han hecho del Derecho Administrativo y Tributario.

Pero llama la atención que la propia autoridad administrativa, no obstante la intervención de sus órganos jurídicos, también demuestra el desconocimiento de lo que es el recurso administrativo en general, llegado al extremo de aprovecharlo para corregir los errores en que incurrió la autoridad cuyo acto se ha recurrido.

Por la importancia que este medio de defensa está adquiriendo en México, por constituir el cimiento o la base de la defensa que ante los tribunales se haga en

contra del acto resolviendo un recurso administrativo, se tuvo especial interés en examinar este medio de defensa.

Este proyecto tiene las pretensiones de ser un medio de consulta sobre el recurso de revocación, pero sí de introducir a él a los que se interesen en su estudio o a los que busquen una guía para saber cómo utilizar este medio de defensa, sorteando las vicisitudes que se presenten en la sustanciación de este recurso, sobre la legalidad o ilegalidad de este recurso.

JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PLANTEADO

El recurso administrativo de revocación se está convirtiendo en un medio ordinario de defensa cada vez mayor presencia en los nuevos ordenamientos, en contra de las resoluciones que en perjuicio de los particulares emiten las autoridades administrativas observándose que éstas tratan de eludir las consecuencias de ello, cuando les es posible, mediante la adopción de medidas enérgicas difíciles de ser combatidas con la eficacia debida a través del recurso: sustituir la sanción pecuniaria por clausura de establecimiento, con lo que el afectado ya no piensa en defenderse sino en cómo lograr la rápida apertura de su negocio.

Tratándose de los recursos existentes en el Código Fiscal de la Federación la admisión de los mismos se ha endurecido a partir de enero de 1989, visto que no se perdona el menor error u olvido en que incurre el recurrente, que afortunadamente no ha trascendido a los recursos existentes en leyes administrativas, o en la Ley del Seguro Social o en la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o en los reglamentos de policía y buen gobierno, debido a que el grueso de los recursos que se agotan son promovidos por los propios interesados o profesionistas sin la debida experiencia.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para tener una mejor comprensión y exposición del proyecto encomentario, nos apoyaremos en textos especializados de la materia, citando a Emilio Morgaín Manautou, Roberto Aguilar Caballero, Gregorio Sánchez León, Ernesto Flores Zavala y demás especialistas de la materia, así como las leyes fiscales y demás relacionados al tema; porque, como sabemos los actos de la administración pública debe estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en

el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

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

HIPÓTESIS DE NUESTRA INVESTIGACIÓN

La hipótesis planteada, estriba en conocer la dificultad del estudio del Derecho Administrativo y del derecho tributario su proceso, defensa revocación y resolución de los problemas planteados.

Con tal motivo, pretendemos que, en caso de aprobarse el proyecto de capitulado encomentario, se tenga un mejor conocimiento de este medio de defensa y de la similitud de su trámite con el juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal Fiscal a efecto de obtener una mejor aplicación de la justicia.

OBJETIVOS

- Se propone agilizar la justicia en materia Fiscal para así poder dar mayores formas de defensa a los afectados por las resoluciones fiscales y administrativas.
- Por las opciones de mejores recursos que se interpongan de manera adecuada para que así no sean desechados por inconstitucionales o improcedentes.
- Con el recurso de revocación, pretendemos evitar confusiones con el anterior recurso de ejecución que establecía el Código Fiscal de la Federación, recogiendo el recurso de revocación los actos contra los cuales se promovía aquél medio de defensa, con el objeto de dar fin a las confusiones entre uno y otro, aclarándose en la nueva Ley Aduanera que su recurso de revocación es optativo y no obligatorio, al igual que en el Código Fiscal de la Federación.

Además, la solución al grueso de los problemas jurídicos que se presentan en estas ramas se encuentra en las demás que configuran al derecho y que se le conoce como el derecho común.

El derecho administrativo y tributario, como ramas en plena formación no obstante su antigüedad, han configurado sus particularismos, lo que es propio y

exclusivo de ellas, pero que no excluyen la aplicación supletoria de lo dispuesto en las demás ramas del derecho.

Por ello el abogado que se aventura en el derecho administrativo o en el tributario debe, en un momento dado, saber cuándo la solución al problema jurídico que tiene en sus manos se encuentra en el derecho civil o en el mercantil, o en el penal, laboral, y, en muchas ocasiones, estando la solución en el propio derecho administrativo o tributario pierde el asunto por haber ignorado o dejado de aplicar el derecho procesal. Y más grave se torna su angustia cuando, perdida la oportunidad de la defensa, descubre que la solución se encuentra en la Constitución.

A lo anterior, hay que agregar que en ocasiones la solución jurídica no la vamos a encontrar en ninguna rama del derecho, sino en lo que constituyen los cimientos del derecho en general, como son los principios generales del derecho.

En estas dos ramas del derecho intérprete se encuentra frente a una terminología que desconoce y además provenientes de otras ciencias. Surge ante él una terminología jurídica nueva, propia, que ha tenido su origen en dichas ramas; que éstas utilizan la terminología de las demás ramas del derecho tal y como en ellas se han concebido, pero que en ocasiones las alteran ampliándolas o restringiéndolas en su alcance jurídico, o bien dándoles otras acepciones, es por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ello que el recurso de revocación debe apegarse a las formalidades existentes para su sustanciación y presentación.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El método de investigación que utilizaremos en el desarrollo de éste trabajo, será del inductivo al deductivo apoyándonos en material bibliográfico especializado de la materia, la cibernética y otras fuentes afines.

CAPÍTULO I

DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

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

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos administrativos, e inclusive de los que legítimamente le corresponde a la misma administración pública.

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El recurso administrativo se están convirtiendo en un medio ordinario de defensa cada vez con mayor presencia de los nuevos ordenamientos, en contra de la resolución que en perjuicio de los particulares emiten las autoridades administrativas, observándose que éstas tratan de eludir las consecuencias de ello, cuando les es posible, mediante la adopción de medidas enérgicas difíciles de ser combatidas con la eficacia debida a través del recurso: sustituir la sanción pecuniaria por la clausura de establecimiento, con lo que el afectado ya no piensa en defenderse sino en como lograr la rápida apertura de su negocio.

A efecto de tener una mejor comprensión del tema en comenario, considero oportuno, puntualizar los antecedentes del recurso administrativo.

I.1.- Antecedentes históricos de los recursos

En la antigüedad podemos decir que no existían los recursos como ahora los conocemos, sino que, el acreedor o el Estado imponía su Ley haciendo valer su voluntad, dejando al deudor contribuyente, la única forma de cumplir pagando, ya sea en efectivo, en especie o con trabajos forzados.

Los antecedentes, en una relación de casualidad a través del tiempo y del espacio, en los diferentes pueblos de la tierra quizás no existan, pero lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que sí existe en los principales pueblos de la tierra, es una serie de medios, muchas veces violentos y arbitrarios, a fin de que el deudor moroso cumpla lo pactado. "En efecto, en el pueblo Romano, en una época, el procedimiento de las Legis Acciones se ejercía en contra del deudor moroso y rara vez en contra de sus bienes. Conforme a este procedimiento el acreedor podía inclusive encarcelado en prisiones particulares a los deudores."¹

Posteriormente se ejercitaban dos acciones que eran: LA MANUS INJECTIO Y LA PIGNORIS CAPIO, digamos algunas palabras de estas acciones en particular.

MANUS INJECTIO: El procedimiento a seguir era el siguiente: Después de treinta días a partir de la confesión de la deuda en dinero o bien a partir de que se hubiera dictado sentencia y sin que se ejecutara o cumpliera, el acreedor ponía las manos sobre el deudor pronunciado ciertas palabras sacramentales: todo este procedimiento, naturalmente se desarrollaba ante el Magistrado. El deudor no podía eludir o rechazar la detención, sino únicamente haciendo pago de la deuda o bien presentado un vindex, "especie de fiador", en caso de que el deudor no pagara, o si no presentaba

¹ PALLARES. Eduardo. Derecho Procesal Civil. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999. p. 78.

el vindex, el deudor era conducido por el acreedor a la casa de éste y se ponía en prisión al deudor, llegando hasta encadenarlo.

No obstante, durante esos días de prisión el deudor continuaba siendo el propietario de sus bienes y administrador de los mismos. No habiendo transigido el deudor durante el plazo de treinta y sesenta días, era conducido al mercado, ante el Magistrado y en el pleno Comitium y en alta voz se proclamaba la cantidad por la cual era Addictus a fin de que sus parientes o un tercero pudiera liberarle pagando la deuda por él. Si transcurridos los sesenta días el deudor no podía o no quería pagar la deuda, entonces sufría dicho deudor una Capitis Diminutio Máxima y por virtud de la cual podía ser vendido como esclavo y en consecuencia su persona y bienes pasaban al patrimonio de su dueño. La primitiva y semibárbara legislación de las Doce Tablas, autorizaban el dueño antiguo acreedor, a matar o vender el esclavo o sea al deudor.

"PIGNORIS CAPIO: Hemos dicho que generalmente la acción se ejercitaba en contra de las personas del deudor, pero podía acontecer que, por mera excepción, se ejercitara la acción en contra de los bienes del deudor, originándose la pignoris capio. Este procedimiento siempre consistía en la aprehensión hecha por el acreedor por su propia autoridad y sin necesidad de juicio, de una cosa del deudor que no pagaba la deuda. El

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afectado directo de la Pignoris Capio, era poner en manos del acreedor una prenda que el deudor recobraba pagando su deuda. El deudor podía acudir al magistrado alegando que la Pignoris Capio no era fundada, por ejemplo, en el caso de que la cosa no fuera del deudor.”²

“El procesalista español don Miguel de la Plaza afirma que, los antecedentes del recurso administrativo se encuentra en aquel procedimiento llamado Juris Initium, en virtud del cual, y en ciertos casos, era permitido embargar los bienes de una parte, cuando antes de iniciar dicho procedimiento, al celebrarse la obligación originaria entre ambas partes, se lleva a cabo un pacto llamado Pactum Executivum ampliando más estas ideas diremos que cuando las partes celebraban el contrato originario se establecía una especie de cláusula penal para el caso de que llegado el día del vencimiento de la obligación y si el deudor no la cumplía, entonces se cumplía, el Pactum Executivum.”³ Posteriormente en plena Edad Media, dicho pacto se celebrara ante el notario y con esa acta Notarial o testimonio notarial, se ejercitaba el procedimiento ejecutivo. Consideramos que ciertamente ahí deben encontrarse los orígenes del juicio ejecutivo.

² Enciclopedia Jurídica Omeba. T. XX 14ª edición, Edit. Dns-Kill, Argentina. 1990. p. 203.

³ Ibidem. p. 208.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En conclusión, podemos señalar que en esta época no existían recursos, únicamente había un perdón o prórroga del acreedor, siempre y cuando el deudor presentara un fiador o depositara una prenda.

1.2 – Concepto e importancia del recurso Administrativo

“La palabra recurso proviene del latín *recursus* camino de vuelta, de regreso y retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”¹

La doctrina distingue dentro de género de los medios de impugnación varias categorías, entre ellas los remedios procesales considerados como los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y las resoluciones judiciales ante el mismo juez de la causa; los recursos se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las

¹ GOMEZ LARA. Cipriano. Teoría General de Proceso. 17ª edición, Edit. UNAM, México, 2000, p. 18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resoluciones judiciales respectivas; y finalmente los procesos impugnativos que son aquellos que conforman una relación procesal autónoma para combatir una determinación anterior, generalmente de carácter administrativo, y en ese sentido podemos citar al llamado proceso de lo contencioso-administrativo

Por antonomasia, en el procesal la reclamación que, concedida o agravado por la providencia de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforma o revoque. Las ventajas que se conceden a los recursos han sido señaladas por Ferrara, citado por Caravantes, ya que por ellos enmiendan los jueces superiores los agravios que los inferiores causan con sus sentencias definitivas o interlocutorias por ignorancia o malicia; se suplen y corrigen las omisiones y defectos que han tenido los litigantes en alegar y probar los hechos en que apoyan su justicia; se evitan los perjuicios e iniquidades que tal vez cometerían algunos jueces inferiores si no temieran que otros los descubriesen; finalmente este remedio llena de satisfacción a los interesados al ver que concurren muchos jueces a declarar su derecho. Las objeciones que se formulan son: a) que dilatan los litigios y la declaración de los derechos de las partes, ocasionándose nuevos dispendios y molestias; b) que no hay certidumbre ni seguridad de que la segunda sentencia o decisión sea más justa que la primera; c) que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debilitan la autoridad de los fallos judiciales y se desprestigia la justicia misma; d) que refleja la fuerza de los deberes de la magistratura.

“La clasificación de los recursos es sumamente compleja, por la diversidad de jurisdicciones, la ordinaria, la administrativa, la canónica y la militar, desaparecidas las antiguas que, por los fueros privativos, llegaban a la centena. Dentro de las contenciones (todas menos la administrativa en lo gubernativo), existen dos grupos principales: los recursos ordinarios, que no requieren requisitos especiales, y pueden utilizarse por lo general casi siempre con razón o sin ella, aunque con el riesgo de la condena, la negativa y las costas; y los recursos extraordinarios, sometidos a una regulación estricta, y que sólo cabe utilizar en último término y con las circunstancias legales.”⁵

Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aún en aquellos que no tengan reglamentados recursos, ya que es muy difícil que pudiera encontrarse un proceso que no admita un medio de impugnación inclusive, en muchos casos a través de otro segundo o ulterior proceso.

⁵ ARELLANO GARCÍA. Carlos. Práctica Forense Mercantil. 27ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 75.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El maestro catedrático de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Micheli, define que el recurso es: "el instrumento procesal ofrecido a las partes para provocar aquel control sobre la decisión del juez, y este control es generalmente encomendado a un juez no sólo diverso de aquél que a emitido el pronunciamiento impugnado o agraviado, sino también de grado superior, aún cuando no esté en relación jerárquica verdadera y propia con el primero".⁶

El recurso viene pues a ser una opción que se le da a la parte que resulte agraviada con una determinada resolución, para ver si las cosas vuelven a su estado original o más aún si le favorece en lo sucesivo con dicho recurso; por lo tanto los recursos, procedimientos, instancias o acciones que las partes tiene para combatir los actos y resoluciones cuando estos sean incorrectos, no apegados a derecho o injustos.

Es necesario dejar establecidas una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad un, medio de impugnación; Por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos. Estos significa pues que el medio de impugnación es el género, y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación

⁶ CIT. POR Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. Cit. p. 210.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario puede existir medios de impugnación extra o meta procesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forma parte de él; estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos. En el sistema procesal mexicano podían considerarse como recurso, la apelación, la renovación y la queja, que están reglamentados y se dan dentro del proceso común y corriente; por el contrario, el juicio de amparo, es un típico medio de impugnación, por que no es parte del proceso primario, sino es un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en un anterior y distinto proceso. Claro está que nos referimos al amparo directo, es decir, el amparo de casación que amplía, utilizando la terminología expuesta por De la Rúa, "una acción de impugnación, es un medio extraordinario que tiende a rescindir el fallo ya formado. Es decir, la sentencia en estos procesos impugnativos, en estas acciones de impugnación, viene a ser una mera sentencia que o bien deja subsistente la anterior (niega el amparo), o bien, si encuentra que la sentencia impugnada adolece de vicios o de defectos entonces la desaplica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(se otorga el amparo) y al desaplicarla remite el asunto, lo reenvía al tribunal que dictó la sentencia combatida, para que dicte una nueva que pueda obligarlo a corregir vicios ya sea de mero procedimiento (in procedendo) o ya sea cometidos al sentenciar (in iudicando) o sea, lo que nuestro sistema de amparo ha venido conociendo como, en el primer caso, las violaciones de procedimientos y, en el segundo, las violaciones sustanciales o de fondo".⁷

Retomando en cuenta el tema que nos ocupa, podemos decir que, cuando se está frente a una decisión administrativa con cuyo contenido existe desacuerdo, debe de precisarse de inmediato cuál es el camino legal para impugnarla; juicio ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial, o ¿previamente deberá agotarse un recurso administrativo? Pues el juicio contra el acto hay defensa entre las autoridades administrativas por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado.

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

⁷ OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. 10ª edición, Edit, Harla, México, 1998. p. 121.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

Como ventaja se señalan:

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

Si hay incompetencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular, si se dijo de aplicar la debida justicia, corregir el desvío de poder en que ha incurrido la autoridad cuyo acto se reclama.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa lavar en casa "la ropa sucia", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevada ante un tribunal.

No dejaría bien parada a la administración que en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o pasó por su conocimiento, o bien dictó resolución adversa porque es de los que piensan que por sí la administración siempre tiene la razón, o, de mala fe, sea para defender intereses bastardos o vengar agravios personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un "cedazo", dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se presentan.

Este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo pueden ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porqué de ella para que se le dé entrada. El desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetará al tecnicismo propio de un tribunal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- c) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley que quizás no convengan que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.
- d) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- f) Para el particular, si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.⁶

Muchas veces la autoridad se da cuenta que cometió un grave error en perjuicio del recurrente y para evitarle males mayores ordena que de inmediato se deje sin efecto el acto combatido. Ante un tribunal, y aun allanándose la autoridad a lo que expresa la parte actora, hay que esperar la sentencia que por el cúmulo de labores puedan tardarse meses en dictarse.

Como desventajas, se señalan:

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

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

⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El recurso administrativo. 5ª edición. Edit. Porrúa, México, 2001. p. 20.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, de antemano, que la resolución recurrida se confirmara, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido y busca por el superior jerárquico, cómo evitar errores o precisar posibles argumentos que no lo nulifiquen.
- c) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso.⁹

"Rodríguez de la Mora expresa que por taxativas y requerimientos que en materia de pruebas se introdujeron a los recursos administrativos en el Código Fiscal, se perjudicará sobre todo a los particulares de escasos recursos pues los de mayor capacidad económica cuentan con la asesoría de abogados y contadores capaces que podrán aconsejarlos oportuna y debidamente; y que aunque en lo personal no simpatiza con los recursos administrativos, que en México han demostrado su ineficiencia, estima que el

⁹ Ibidem. p. 21.

de revocación de aplicación general en materia fiscal, podrá producir algunos beneficios si se le maneja adecuadamente."¹⁰

Por las ventajas que han señalado, el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo mientras subsistan las críticas que se le han enderezado y ellas se comprueban en al mayoría de los casos, se irá desnaturalizando cada vez más el recurso administrativo, hasta convertirse en un lastre que impida lograr justicia administrativa expedita.

I.3.- Clasificación del Recurso Administrativo.

Los recursos administrativos presuponen, como ya se ha señalado, el logro de una justicia administrativa rápida y expedita. El legislador federal, en su afán de evitar las confusiones que los recursos administrativos existentes creaban, a partir de enero de 1995, para la materia tributaria, dejó un solo recurso y a partir del 1 de junio de este mismo año abrogó los recursos administrativos existentes en las leyes administrativas estableciendo uno sólo para todas ellas en la Ley Federal de Procedimientos Administrativo, lo

¹⁰ RODRÍGUEZ DE LA MORA. Jorge. Comentarios sobre el nuevo Código Fiscal. 7ª edición. Edit. Sista, México, 2001. p. 308.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cual hizo suyo el Distrito Federal y pronto las veremos en los Estados y Municipios.

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

- a) "En atención a la autoridad ante quien se interpone.
- b) En atención a quien lo interpone.
- c) En atención al objeto que se persigue.
- d) En atención a la materia.
- e) En atención al ordenamiento que lo establece
- f) En atención a su naturaleza.
- g) En atención a nuestra naturaleza legislación federal."¹¹

En Atención a la Autoridad ante quien se Interponen

Se subdivide de las siguientes manera, existen tres clases de recursos en atención a la autoridad ante la que interponen: los que promueven ante la

¹¹ LOMELI CEREZO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. 11ª edición. Edit. Lymusa, México, 1999. p. 128.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

misma autoridad que emitió el acto; los que proceden ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

En atención a quien lo interpone

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

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

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En atención al objeto que se persigue

En atención al objeto que se persigue con el recurso o mejor estaría decir atendiendo al significado gramatical quien le da quien redacta en un ordenamiento referente al recurso administrativo, este se clasifica en recursos de revocación, de revisión o de Inconformidad. El primero se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, al considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen; el segundo tiene por objeto que se deje sin efectos del acto impugnado; el tercero someter la resolución a nuevo examen para que se corrija, y el cuarto que no se está de acuerdo con el contenido del acto que se recurre.

En atención a la materia

La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que queden sometidas unas al derecho administrativo, que son la mayoría, y otras al derecho privado. La doctrina nos dice que en atención a la materia pueden establecerse recursos administrativos en los que se impugnen resoluciones que se rigen por el derecho público y recursos administrativos que se hagan valer contra resoluciones que se norman por el derecho privado, lo que es inaceptable ya que si la autoridad administrativa, al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede eliminarse la intervención de dichos tribunales creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someterse al conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares.

En atención al ordenamiento que lo establece

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior se concluye que el reglamento puede prever la existencia de un recurso administrativo sólo cuando se trate de un ordenamiento autónomo, como es el Reglamento de Policía o Buen Gobierno, ya que en este caso el reglamento no estará violado o excediéndose de la ley alguna.

En atención a su naturaleza

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

Estaremos en presencia de un recurso administrativo obligatorio cuando el particular debe agotarlo ante de acudir a juicio.

Estaremos en presencia de un recurso administrativo optativo cuando quede el criterio del particular al agotarlo o bien acudir directamente a juicio.”¹²

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

¹² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. cit. p. 23.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Recurso de revocación. Caso en que no pueda ser desechado.- En los términos del artículo 161 del Código Fiscal anterior, el particular afectado por resoluciones definitivas que determinen créditos fiscales pueden elegir entre presentar recursos de renovación o juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero en el supuesto de que el mismo presente simultáneamente ambos medios de defensa, puede renunciar oportunamente a cualquiera de ellos, sin que la consecuencia sea que le desechen los dos, ya que el espíritu del precepto aludido es que no se dicte resoluciones contradictorias y no el de dejar al afectado en estado de indefensión al ser privado de su derecho de ser oído en juicio."¹³

EN ATENCIÓN A NUESTRA LEGISLACIÓN FEDERAL

"Los recursos existentes se clasifican en especiales y generales. Los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que mantienen su autonomía frente al que se crea en un ordenamiento general, por ejemplo, el recurso de revocación previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley de Comercio Exterior."¹⁴

¹³ Semanario Judicial de la Federación. T. XX. Séptima sala. Vol. II. Marzo-Abril Mexico, 1989. p. 208.

¹⁴ MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. p. 25.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El recurso administrativo es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto en ordenamientos especiales por ejemplo, el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el de revocación que recoge el Código Fiscal de la Federación.

Todavía podemos hablar de recursos comunes y de recursos específicos. Los primeros se agotan contra todo acto que tenga origen en la aplicación de una ley sin importar la causal de ilegalidad que se va hacer valer, así sea de incompetencia, por violaciones de procedimiento, formalidades o de fondo, tales como el previsto en la LFPA y en el CFF. El recurso específico es aquél que se hace valer contra determinado o determinados actos, como lo es el recurso previsto en el artículo 273 de la Ley del Seguro Social.

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

La ventaja de reunir el contenido de un recurso específico en un recurso común al recurso; que se entiendan correctamente por los tribunales el alcance que tenía el recurso específico; evita tener que precisar en cada ordenamiento el nombre del recurso, ante quien se debe de interponer y quien lo va a resolver.

En materia administrativa federal casi cada ley creaba su recurso y ahora con el LFPA sólo hay que acudir a ésta para hacer valer este medio de defensa.

Hasta diciembre de 1995, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, que contemplaba el artículo 118 del CFF, procedía en contra, entre otros actos de aquellos que exigían el pago de créditos fiscales, cuando se alegaba que éstos se habían extinguido, y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación incurrió en el error de confundir la extinción de facultades para determinar contribuciones con el derecho al cobro de los mismos, al sostener:

“OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. AUN CUANDO SE LE MENCIONE CON OTRO NOMBRE, DEBE ENTENDERSE QUE SE HACE VALER ÉSTE, SI SE RECURREN ACTOS REALIZADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS EJECUTIVOS Y SE ALEGA LA CADUCIDAD.- Si un causante hace valer en tiempo, ante la autoridad competente, un recurso en el que impugna actos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

realizados En el procedimiento de ejecución, y alega, entre otras cuestiones, que el crédito que se le cobra se ha extinguido, por haber operado a su favor la caducidad de las facultades de la autoridad para hacérselo efectivo, pero menciona a ese recurso con otro nombre, debe entenderse que el que está intentando es el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, previsto por el artículo 118 del Código Fiscal de la Federación, en razón de que por analogía debe aplicarse en la especie el Principio de derecho procesal de que la acción procede en juicio aunque no se exprese claramente su nombre."¹⁵

El recurso que se estaba intentando era el de revocación en contra de resoluciones que determinaban contribuciones o accesorios en virtud de que las facultades de la autoridad fiscal para determinarlos se extinguían en cinco años, es decir, no se alegaba extinción de créditos fiscales notificados pero no cobrados prescripción o ya pagados o compensados. Ahora al recoger el recurso de revocación todos los actos que eran materia del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se da fin a esta confusión.

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit. p. 215.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como recursos específicos encontramos uno en la Ley del Seguro Social, artículo 293, contra violaciones al procedimiento de notificación, otro en el artículo 26 del Reglamento del Artículo 294 de la Ley del Seguro Social contra los acuerdos del Secretario Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, Estatal, Regional o del Valle de México, desechando el recurso de la inconformidad o pruebas ofrecidas, así como el artículo 95 de la Ley del Comercio Exterior y en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que examinaremos más adelante.

I.4.- Elementos del Recurso Administrativo

Podemos clasificar los elementos del recurso administrativo en esenciales y secundarios. Son elementos esenciales aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo.

En cambio, los elementos secundarios son aquellos cuya ausencia no vician o constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuya omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Elementos Esenciales

Son elementos esenciales de validez; a) Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente, y b) La existencia de una resolución administrativa.

Ya hemos visto que, el recurso administrativo se clasifica atendiendo al ordenamiento legal que lo establece, por lo que en ocasiones el recurso administrativo debe necesariamente estar previsto en un ordenamiento formalmente legislativo y, en otros casos, puede preverse en un ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo, como lo es el reglamento autónomo o en los llamados decreto ley y decreto delegado.

Por consiguiente, si la ley no impone a los particulares la obligación de agotar un recurso administrativo antes de acudir ante el tribunal, no puede el reglamento de dicha ley crear un recurso administrativo, pues este ordenamiento estaría coartando el derecho que a los particulares otorga la Ley de Amparo o el Código Fiscal de la Federación, ordenamientos formalmente legislativos, de acudir al juicio de garantías o de nulidad, pues ello implicaría que un ordenamiento expedido por el poder reglamentario, de ejecución, tuviese mayor jerarquía que aquél.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esto lo recoge el legislador al expresar en el artículo 116 del Código Fiscal, que contra las resoluciones o actos dictados en materia fiscal federal procederá el recurso previsto en el mismo.

Además, el Poder Legislativo no puede delegar en el Poder Reglamentario facultades que constitucionalmente le corresponden salvo que la misma Constitución lo autorice, como en los casos del decreto ley y decreto delegado, previstos en los artículos 29 y 131 de la propia Constitución.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SÓLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES.- Conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 190 del Código Fiscal de la Federación el juicio de nulidad es improcedente en contra de actos respecto de los cuales el propio Código o una ley especial concedan algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas. De acuerdo con lo anterior sólo es improcedente el juicio cuando haya algún medio de defensa establecido en alguna ley tomando este concepto en su sentido formal y material, pero no será improcedente el juicio cuando el medio de defensa se encuentre establecido en algún reglamento, pues tal disposición no reúne ambos requisitos, por lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que en este caso no será obligatorio agotar el recurso antes que el juicio, y no deberá sorberse el juicio así intentado.¹⁶

Confirmó lo anterior el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al sostener:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Y 202, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Al exigir el legislador, en la fracción IV, del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que el juicio de nulidad debe ser sobreseído por improcedente, en virtud de que no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes o porque no se interpuso algún recurso, según la fracción VI, debe entenderse que se refiere a aquellos medios de defensa o recursos administrativos establecidos en leyes en el sentido formal es decir, la expresión: Y en los términos de las leyes, ha de interpretarse estrictamente: actos jurídicos generales y abstractos emitidos por el Congreso de la Unión ya que sólo puede ser obligatoria la interposición de un recurso si éste se encuentra previsto en una

¹⁶ *Ibidem*, p. 218.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ley formal, pero no en un reglamento de ejecución, que son los que tienen como finalidad detallar y aclarar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que el titular del Poder Ejecutivo emite con fundamento en el artículo 80, fracción I, de la Carta Magna, pues si la ley formal no previene un recurso administrativo, el reglamento que se expida para detallarla no puede establecerlo y si lo establece, debe entenderse como opcional para el afectado, ya que de otra suerte implicaría la creación de medios de defensa no instituidos por la ley que se reglamenta, restringiéndose indebidamente, los medios de mayor jerarquía, Como lo es, en nuestro caso, el Código Fiscal de la Federación.¹⁷

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 impugnable mediante el recurso administrativo. Las características que debe reunir dicha resolución, son:

1. Que sea definitiva;
2. Que sea personal y concreta;

¹⁷ Ibidem. p. 119.

3. Que cause un agravio;
4. Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta; y
5. Que sea nueva.

Una resolución administrativa es definitiva cuando 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 o dependencia especial, quien decidirá si la confirma, modifica o rechaza. El Código Fiscal de la Federación de 1938 establecía que las multas de \$500.00 en adelante que imponían las Oficinas Federales de Hacienda eran provisionales, por cuanto que de oficio deberían ser revisadas por la Procuraduría Fiscal de la Federación y si esta unidad administrativa la confirmaba o la modificaba disminuyendo el monto de la sanción, el acto que con tal motivo emitía era definitivo y, por ende, impugnabile por el infractor, pero no así el primero."¹⁸

¹⁸ CORTINA, Alfonso. La obligación tributaria y su causa. 7ª edición, Edit. Trillas. México. 1998. p. 147.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En segundo término tenemos que la resolución debe ser personal y concreta, por lo que no puede agotarse el recurso administrativo contra resoluciones de carácter general, abstracto e impersonales.

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, general y abstracta causa con su sola expedición perjuicios inmediatos e irreparables, procede en su contra el juicio de garantías.

En tercer término tenemos que la resolución debe causar un agravio; que la misma origine un perjuicio o lesiones un interés legítimo directo o indirecto.

Era común observar en las autoridades hacendarias el criterio de que sólo puede agotar el recurso el particular que dio origen al crédito que se reclama y no los terceros que por distintas causas entran en la relación jurídica tributaria o poseen un interés. Sin embargo, si el legislador imputa responsabilidad fiscal, no sólo a aquél que da origen al nacimiento del crédito fiscal, sino también a terceros, es forzoso concluir que cuando la acción del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fisco lesione derechos de estos últimos, ellos pueden agotar los recursos existentes, ya que al desconocerles su interés, se le causaría un perjuicio en su patrimonio; por ejemplo, el artículo 56 del Código Fiscal de la Federación en vigor hasta el 31 de marzo de 1967, expresaba que la prescripción es personal para los sujetos del crédito fiscal. Con base en esta disposición, la Secretaría de Hacienda pretendía desconocer el derecho que tiene un tercero para solicitar la declaración de prescripción de la responsabilidad objetiva, que adquirió al haber comprado un bien que se hallaba afecto al pago de créditos fiscales no encubiertos por el deudor directo, argumentando que la declaratoria de prescripción sólo puede invocarla el sujeto que dio nacimiento a la obligación fiscal.

Lo anterior no fue recogido por el vigente Código Fiscal y sí en cambio en su artículo 122, fracción II, se concreta a señalar que el recurso administrativo se tramitará mediante la interposición de un escrito en el que se precisarán los agravios que cause el acto impugnado.

Como al expedirse el Código Fiscal de la Federación de 1966 el legislador se limitó, en muchas situaciones, simplemente a recoger en sus términos preceptos del anterior ordenamiento en el que no se establecían recursos administrativos, tenemos que hoy el recurso administrativo procede

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en las hipótesis previstas no sólo en contra de la resolución que conste por escrito, sino también la derivada de una negativa ficta, que representa el significado que se da al silencio de una autoridad, una vez transcurrido el término, entonces de noventa días hábiles desde la fecha en que se planteó un problema ante la autoridad hacendaria, hoy de tres meses.

Elementos secundarios

"Son elementos secundarios de validez: a) Término dentro del cual ha de hacerse valer; b) Autoridad ante quien debe hacerse valer; c) periodo de admisión de pruebas; d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas; e) Momento en que empieza a correr el término; y f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales."¹⁹

En el recurso que se establezca deberá precisarse el término dentro del cual ha de hacerse valer la inconformidad. De omitirse este dato, para la materia tributaria, se estará a lo previsto en el artículo 121 del Código Fiscal, de que el escrito de interposición del recurso deberá ser presentado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la

¹⁹ Ibidem. p. 150.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

notificación del acto que se impugna; el plazo para agotar el recurso que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurre.

El legislador, al crear un recurso administrativo en una ley tributaria, puede establecer un término mayor o menor que el que señala el Código Fiscal para hacerse valer, pero si ella se olvida señalar el plazo dentro del cual debe agotarse el recurso, ha de estarse a lo dispuesto por el precepto antes citado.

Se considera criticable, e inclusive se pone en duda su constitucionalidad, que se haya consignado en el pasado en materia tributaria y se señale en el presente en algunas leyes locales que el plazo para agotar el recurso sea de ocho o diez días que es un plazo inferior al que los particulares tienen para impugnar los actos de la administración pública ante los tribunales judiciales federales, conforme a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, que es de quince días.

A partir de 1995 se prevé que en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretada por autoridad judicial, se suspenderá el plazo para agotar el recurso de revocación hasta por un año, lo cual omite prever la Ley

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Federal de Procedimiento Administrativo y esto da lugar a la aplicación supletoria de lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal.

Tampoco está prevista la solución cuando el interesado es menor de edad y no tiene representante legal durante el término para la impugnación del acto que afecta sus intereses. También en estos casos debemos estar a lo que establece el Código Civil antes citado.

Es necesario que el recurrente señale la autoridad ante la que debe presentarse el recurso pues, de omitirse este elemento la inconformidad deberá hacerse valer ante el titular de la dependencia correspondiente, quien determinará al funcionario que deba conocer y resolver el recurso, siempre que esta facultad sea delegable en los términos del reglamento interior de dicha dependencia.

Ante esta eventualidad, para la materia tributaria, el Código Fiscal prevé, en su artículo 121, que el escrito de inconformidad debe hacerse valer ante la autoridad que dictó o ejecutó el acto, el escrito podrá presentarse en la oficina exactora más cercana a dicho domicilio o enviarlo a la autoridad que emitió o ejecutó el acto, por correo registrado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece, en su artículo 68, que el escrito, agotando el recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, pero guardando silencio respecto a su envío a través del servicio de correo registrado en acuse de recibo desde el lugar en que reside el recurrente, lo cual es posible aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Tocante a la admisión de pruebas, si el recurso tiene por objeto atacar parcial o totalmente la resolución, la autoridad tendrá necesariamente que recibir las que ofrezca el recurrente, salvo que la inconformidad verse sobre un punto de derecho, ya que éste no está sujeto a prueba. De proceder el ofrecimiento de pruebas éstas deberán ser idóneas, pues con ellas el interesado ha de demostrar lo erróneo de la resolución que impugna.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO II

DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De manera genérica, podemos decir que el antecedente inmediato de la seguridad social, es, la solidaridad entendida esta, como una pieza básica del organismo social cuyo entramado de elementos, funciones y relaciones piensan poner al descubierto lo importante de la unidad total, de algo.

A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema es oportuno puntualizar lo siguiente.

II.1.- Concepto

La seguridad social sustentada necesariamente en el concepto de solidaridad, debe remodelar las bases estructurales de los sistemas propios de cada nación desde los puntos de vista social, político, económico y jurídico, en modo tal que se abarque y proteja a todos los sectores sociales sin distingo alguno.

Es cierto que hacia allá vamos, pero sí bien el retorno es casi imposible, lo que sí es factible es el fracaso de los nuevos sistemas que para la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

consecución de la seguridad social se adopten, si es que no se toman las debidas precauciones para incorporar medidas precisas y eficientes, máxime en el siglo XXI, en donde la evolución de la manera de brindar el servicio público de la seguridad social ha cambiado tanto en relación con la concepción Bismarckiana de finales del siglo XIX.

Como lo afirman Solís Soberón y F. Alejandro Villa Gómez:

"La seguridad social es una de las funciones más importantes que caracterizan al Estado benefactor de las sociedades modernas. Su papel ha sido fundamental como mecanismo para mantener el ingreso y para combatir la pobreza por medio de la transferencia de beneficios, monetarios o en especie, a los grupos de población menos favorecidos... Un objetivo centra que se ha planteado el ser humano a lo largo de la historia de la civilización ha sido el de alcanzar mayor bienestar, lo que implica protegerse de los factores que afectan su seguridad material. Los mecanismos que ha utilizado para dicho fin han sido múltiples, según las condiciones de desarrollo económico, social y político de cada sociedad."²⁰

²⁰ SOLÍS SOBERÓN, Fernando y VILLAGOMÉZ, Alejandro. La Seguridad Social en México. 2ª edición. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p.p. 7 y 13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así elevar los niveles de vida de la población y conseguir un desarrollo material y hasta espiritual, acorde con la esencia humana y los derechos naturales del hombre, exigen soluciones mayúsculas; para alcanzar tan anhelada meta, cada país del planeta ha creado, mantenido y acrecentando el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas trabajadores formales en su mayoría, preparando el camino para las venideras, y coadyuvando paralelamente con el mayor de sus esfuerzos al sostén de las generaciones eliminadas de la vida productiva.

Éste es el sentido de una seguridad social concebida como una economía auténtica y racional de los valores humanos, en la que se asumen estrategias y mecanismos para acrecentar el progreso de los pueblos en constante y vertiginoso proceso de cambio.

También estamos nosotros convencidos que la seguridad social no es, en manera alguna, un concepto estático, sino por el contrario, evolutivo en grado sumo; Como luego veremos, resulta muy difícil apresarla en un concepto o definición que sea vigente siempre y en todos los rincones del orbe, por lo que más bien debemos atender a su naturaleza y a sus fines, para delimitar su marco referencial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo que sí resulta una verdad incontrovertible es que, en alguna medida, la seguridad social siempre será un ideal y una meta a alcanzar, un propósito fundamental que tendrá cuando menos algo de utópico, y que requiere de un gran dinamismo para adaptarse y responder siempre a las necesidades humanas; su desenvolvimiento, entonces, debe estar sujeto a revisión constante y permanente, tal y como ahora lo está en México y en el mundo, en esa complicada transición de un siglo al otro.

De hecho, a pesar del incremento inusitado de principios y métodos de la seguridad social y a su constante evolución y adecuaciones, es fácil advertir que hasta la fecha no se ha obtenido ni se obtendrá en un plazo previsible, una forma ideal o final de los sistemas que operan en el mundo, siendo entonces, como toda obra humana, perfectible e inacabada. El mundo tiene en esto una asignatura pendiente.

Acaso sea porque en el derecho social el punto final tiene siempre un algo de punto de partida, en una espiral dialéctica que nos mueve siempre a reinventar las premisas y los paradigmas en esta materia, desde los grupos sociales protegidos en un principio los trabajadores, luego sus dependientes económicos, y ahora otro tipo de gentes con actividades productiva que se han ido sumando poco a poco al manto protector de dicho servicio público,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

hasta los esquemas de protección implementados; prueba de que a pesar de los avances no se ha logrado aún la anhelada universalización del servicio, es que grandes sectores de la población aún están desprotegidos a pesar a los enormes logros y camaleónicos cambios experimentados más por necesidad que por gusto en los sistemas de seguridad social mundiales.

Conviene precisar entonces, a fuerza de ser justos y de ubicarnos dentro del contexto apropiado, que en ningún lugar del orbe encontramos un sistema completo y perfecto de seguridad social, en mucho debido a las variables demográficas y epidemiológicas experimentadas a finales del siglo XX que han aumentado la esperanza de vida de la población incluidos los pensionados, y al hecho preocupante de que, con el devenir del tiempo, se han colapsado financieramente los sistemas tradicionales adoptados.

Existe una notoria resistencia de las sociedades para adaptarse a las distintas maneras de concebir y estructurar los sistemas de seguridad social, bien sea por razones de índole económico o por cuestiones ideológicas e históricas. Veamos por ejemplo:

En países ricos e industrializados como los asiáticos, la resistencia al cambio se debe a que los sectores económicamente fuertes impiden por intereses creados, el completo desarrollo de planes y programas sociales. En

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cambio, en las naciones en vías de crecimiento y sobre todo en las subdesarrolladas, la problemática principal radica en la escasez de recursos económicos disponibles para brindar este servicio público.

“En los países europeos, en donde la seguridad social ha trascendido de manera importante, aún no se halla la forma de afrontar problemas al parecer irresolubles, como por ejemplo, el desempleo con respecto al nulo crecimiento demográfico con natalidad insignificante que los convierte en países de gente vieja, aumentando peligrosamente la carga de pensionados o parados improductivos, sostenidos por una cada vez menor número de contribuyentes en activo.”²¹

Por su parte, Latinoamérica no muestra progresos evidentes, aunándose a ello factores diversos tales como ausencia de programas para modernizar los servicios, estudios actuariales endebles, y hasta razones políticas que impiden adecuar a la realidad sus desfinanciados esquemas pensionarios al borde de la quiebra técnica y financiera, salvo alguna excepción de países del área sudamericana con marcada tendencia a privatizar el sistema de pensiones de su seguridad social.

²¹ RUIZ MORENO, Ángel. Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. 5ª edición, Edit, Porrúa, México, 2001. p. 9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este contexto, no perdamos de vista que los sistemas de seguridad social constituyen en los países desarrollados y especialmente en Europa, el eje central de las políticas de bienestar social dirigidas a mantener y mejorar el nivel de vida de la colectividad en general, pues en la Unión Europea de Naciones, como luego veremos, la protección social constituye un factor básico del modelo de sociedad a la que se aspira: un alto nivel de empleo, de protección social, calidad de vida, cohesión económica y sobre todo solidaridad de los Estados miembros para evitar la aparición de situaciones de necesidad y marginación.

La seguridad social se ha convertido pues en una función del Estado, cualquiera que sea su tamaño, ideología que pernee en sus gobiernos y poderío económico. Por ende no es extraño que a la seguridad social en sí y muy en particular al sistema pensionario en época de crisis económicas, se le haya reconocido el trascendente rol protagónico que juega el ahorro interno obligado de los operarios asegurados, al ser uno de los pilares institucionales de las sociedades contemporáneas y atendiendo a su creciente importancia en el marco de la política económica y social de todas las naciones del orbe.

Para nosotros, lo más preocupante y doloroso de esta función Estatal es el hecho de que aún se siga pensando por los políticos y sus asesores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económicos que los sistemas de seguridad social tienen el deber ineludible de resolver problemas que, por su magnitud, debería resolverlos el Estado.

En el caso de nuestro país, concretamente, hablamos por ejemplo de problemas de envergadura tales como la injusta distribución de la riqueza, la nivelación de las profundas desigualdades sociales existentes, el imperceptible incremento del ingreso per. Cápita menor a dos dólares americanos para casi 60 millones de mexicanos en pleno año 2000, según datos difundidos por el propio Banco Mundial, y la formación de ahorro interno nacional en la que los trabajadores participan al destinar obligadamente una parte de sus percepciones habituales. A todo esto debemos añadirle que apenas a mediados de 1997 comenzó el Estado a responsabilizarse realmente de los esquemas de seguridad social nacionales, al participar activamente ya en su funcionamiento que durante décadas casi fue simbólico.

“La igual dignidad de las personas exigen que en el mundo entero, sin distinción de raza o credo, todos tengamos una vida más humana, más plena, más justa; por tanto, las excesivas desigualdades económicas y sociales entre los pueblos y aún entre los connacionales, que hoy en día se manifiestan con tanta obviedad, atentan contra ese principio ineluctable, y es aquí en donde

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la solidaridad social debe manifestarse plenamente: en la distribución correcta de bienes y una remuneración adecuada al trabajo brindado en realidad no a un patrón, sino a una colectividad organizada que atiende y respeta a sus miembros.²²

En este sentido recordemos que el pago salarial justo es un fruto legítimo del trabajo e incide decisivamente en la economía de una persona, de una familia y de la comunidad entera.

Por ello, las cuestiones económicas nos debieran preocupar e importar a todos, pues no solamente deben crearse fuentes formales de empleo tendientes a multiplicar los bienes y a aumentar el lucro en beneficio de unos cuantos poseedores de riqueza que la mayor de las veces se aprovecha de quienes no la tienen, sino que los fines de justicia social deben de hallarse imbibidos en cada relación productiva, ya de bienes, ya de servicios.

No obstante, los llamados "imperativos de la economía" nos desbordan y el mercado global, mediante la simple ley de la oferta y la demanda, han hecho serios estragos en la población mundial, separando aún más a los cientos o quizá miles de millones de mujeres y hombres desposeídos, de los millares que son en una realidad brutal cuanto insoslayable, los verdaderos

²² RUIZ MORENO, ÁNGEL Guillermo. Op. Cit. p. 11.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dueños de la riqueza mundial tan injusta e inequitativamente distribuida. Razones económicas impulsan a las sociedades contemporáneas por un desfiladero donde despeñarse parece ser el futuro más viable, y los economistas así lo resumen: imperativos de la economía.

Resumiendo lo anterior, podemos decir, que, la seguridad social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia.

II.2.- Las contribuciones de la Seguridad Social

Respecto a las aportaciones de seguridad social, podemos decir que también se les ha denominado contribuciones de origen gremial o profesional. A diferencia de los dos códigos fiscales anteriores, el vigente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

configura un nuevo tipo de Ingreso que ya estaba previsto en la legislación, pero no definido, con son las aportaciones de seguridad social, que se conceptúan en el artículo 2 fracción II, del Código Fiscal de la Federación cuando dice "Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la 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."

En el concepto anterior, quedan comprendidas las cuotas patronales, obrero-patronales, los recargos y los capitales constitutivos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social y a los cuales les da el carácter de créditos fiscales el artículo 267 de la Ley del Seguro Social. Además, de conformidad con lo previsto por los artículos 1º fracción II, 12 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1994, se incluyeron en estas aportaciones, las que se destinan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Por nuestra parte, las podemos definir como las contribuciones que establece la ley a cargo de entidades públicas, personas físicas y morales,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

destinadas a proporcionar los servicios de seguridad social que reciben los sujetos beneficiados por aseguramiento, de parte de los organismos paraestatales que los otorgan.

El anterior concepto tiene adaptación, por ejemplo, el artículo 113 de la Ley del Seguro Social, que dice: "Los recursos necesarios y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado."

Si el legislador incluyó en el concepto de contribución a las aportaciones de seguridad social, definitivamente también debió incluir y conceptuar en el artículo segundo del Código Fiscal, a las aportaciones para la habitación, previstas en el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal, Título Cuarto, Capítulo Tercero, de la Ley Federal del Trabajo y Ley y Reglamento del INFONAVIT.

En efecto, el artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, les da carácter fiscal a las aportaciones para la vivienda o habitación y permite su cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución. Por su parte, los artículos primero y 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1989, las consideran aportaciones de seguridad social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Proponemos como concepto de las aportaciones para la habitación o vivienda, el siguiente: Son las contribuciones establecidas en la ley, a cargo de las personas físicas o morales que tengan la calidad de patrones, consistentes en la aportación del 10% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, destinadas al fondo nacional de la vivienda, para satisfacer gastos de previsión social, constituyendo depósitos a favor de sus trabajadores, con el objeto de establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los mismos, crédito suficiente y barato, a fin de que adquieran en propiedad o construyan su habitación, la reparen, amplíen o mejoren en su caso.

De lo anterior, es importante distinguir ende seguridad social y derecho del seguro social, razón por la cual citamos al maestro Briseño.

"Alberto Briseño Ruiz elige un lugar pacífico y prefiere arriesgarse a definir sólo el concepto derecho del seguro social o derecho mexicano de los seguros sociales, como él también le llama, afirmando que con menos ostentación refiriéndose en su comentario a la vana pretensión de definir el derecho de la seguridad social, se puede conceptualizar al derecho del seguro social de la siguiente manera":

El derecho del seguro social es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afectan su situación económica o su equilibrio psicobiológico.*²³

Nótese la diferencia sustancial que existe entre seguridad social y derecho del seguro social que intenta definir:

- a) En el primero de ellos alude al conjunto de disposiciones e instituciones de cualquier índole, y en el segundo sólo a las de carácter jurídico;
- b) En la primera definición engloba a todos los integrantes de la sociedad protegidos contra todo tipo de contingencias, y en la segunda, sólo a ciertos grupos frente a contingencias predeterminadas; y,
- c) En el primer concepto alude a una elevación humana en todos los órdenes, en tanto que en el segundo sólo refiere las que afecten en los rubros económico y de salud humana.

Grandes y sustanciales diferencias, según podemos apreciar.

²³ BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. 10ª edición. Edit. Porrúa, México, 2000. p. 193.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para finalizar, nosotros consideramos que el derecho de la seguridad social, para efectos académicos y propedéuticos, bien podría definirse como: el conjunto de normas legales y disposiciones reglamentarias de ellas emanadas, que a través de entes públicos ex profeso creados para ello el Estado, se propone proteger a los sujetos previstos por el legislador en contra de contingencias sociales previamente establecidas, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, pensiones, subsidios o ayudas, y en especie servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos, hospitalarios, prestaciones sociales, etc., que le resultan obligatorias a los Institutos aseguradores nacionales una vez se hayan satisfecho los requisitos exigidos para cada caso en particular, y que por ende pueden ser incluso exigidas por los beneficiarios del servicio público ante los tribunales jurisdiccionales, prestaciones que coadyuvan a satisfacer necesidades de salud y de bienestar social, así como de índole económico, para alcanzar una existencia más digna y más humana.

En resumen, volvemos a insistir que de la previsión social se avanzó a los seguros sociales, y de éstos a la seguridad social integral; que se volvió obligatoria al insertarse en el derecho y terminó por crear una disciplina autónoma denominada derecho de la seguridad social, con principios, doctrina e instituciones jurídicas que han de ser objeto de estudio en esta

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

obra. Lo anterior no obstante, a la disparidad de criterios existentes sobre el particular de lo que hemos venido dando cuenta en este capítulo, lo que por sí sólo demuestra lo complejo y abigarrado del tema.

A nuestro parecer constituye todo lo expuesto un buen punto de partida para enfocar ya, con verdadero rigor científico, nuestro análisis del organismo punta de lanza en México en esta materia, el que por su gran cobertura nacional dado que protege a más de la mitad de mexicanos, y además por disposición legal expresa sobre el particular, es el instrumento básico aunque no el único de la pretendida y permanente aspiración de alcanzar la seguridad en nuestro país: el Instituto Mexicano del Seguro Social, involucrándonos a partir de ahora en su renovado régimen legal, lo que constituirá el objeto principal de estudio de esta obra dado que al entenderlo, con facilidad comprenderemos al resto de los seguros sociales y a los entes u organismos que, sin serlo, en la práctica y con su valioso aporte cotidiano, tanto en el ámbito federal como local, complementan el marco de llamada seguridad social integral mexicana.

Tratase de una disciplina relativamente nueva si la comparamos con otros derechos que tienen siglos de experiencia en su integración, y cuyos orígenes se remontan a poco más de un siglo. Desde luego que falta mucho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por hacer y consolidar en la misma; pero la tarea es de todos, no nada más de los académicos.

Confiando en haber logrado nuestro propósito trazado al inicio de este capítulo, invitamos al lector a la reflexión sobre el marco conceptual de esta hermosa disciplina para contribuir así a su desarrollo.

II.3.- Regulación del recurso de revocación en materia de seguridad social.

Los recursos administrativos previstos en el Capítulo I, del Título V, del Código Fiscal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116, del indicado ordenamiento, sólo se pueden interponer contra actos administrativos dictados en materia fiscal federal, y son los siguientes:

- I. El de revocación.
- II. El de oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Respecto a la naturaleza del acto impugnado, a través de los anteriores medios de defensa, en la exposición de motivos del Código Fiscal se explica: en el recurso de revocación será impugnado el acto administrativo de origen sustantivo, en el de oposición a los procedimientos administrativo de carácter adjetivo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A su vez, en la exposición de motivos de la Ley Aduanera, se advierte y en el artículo 142 se simplifica notablemente la estructura de los recursos administrativos remitiendo a los previstos en el Código Fiscal de la Federación.

Debemos dejar anotado, que respecto a las contribuciones denominadas en el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal, Aportaciones de Seguridad Social, se debe agotar previamente al juicio contencioso administrativo, el recurso de Inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su reglamento.

Por lo que ve a las aportaciones que las empresas hagan al Fondo Nacional de la Vivienda, de conformidad a la obligación consignada en la fracción XII, Apartado "A" del artículo 123, de la Ley Federal del Trabajo, también pueden dar lugar al recurso de Inconformidad, previsto en el artículo 52 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y su reglamento, previo al juicio contencioso administrativo.

El artículo 117 del Código Fiscal, hace procedente el recurso de revocación en contra de las resoluciones definitivas que:

- I. Determinen contribuciones o accesorios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II. Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- III. Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

La fracción III, del artículo 117, del Código Fiscal de la Federación, se complementa con lo dispuesto por el numeral 142, primer párrafo, de la Ley Aduanera, que en lo conducente dispone: En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

En materia fiscal en general, el interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente del otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo que ve a todas las resoluciones y sanciones administrativas, que afecten a los servidores públicos, emitidas con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrán ser impugnadas con apoyo en los artículos 70, 71 y 73, del mismo ordenamiento, ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero previamente, esos servidores, tienen la opción de combatir las mediante el recurso de revocación que establece dicha ley.

Por el contrario, en materia aduanera, el recurso de revocación, deberá agotarse por el interesado, antes de promover el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último, en tratándose de multas impuestas por la secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de infracciones al régimen de control de cambios, existe la obligación de agotar previamente el recurso de revocación, en contra de las resoluciones administrativas que imponen esas sanciones, antes de acudir al juicio contencioso administrativo.

En efecto, al final de la fracción III, del artículo 19 de la Ley orgánica del Banco de México, se dispone: "En contra de las resoluciones administrativas que impongan multas, procederá el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, en cuya interposición, sustanciación y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

resolución serán aplicables todas sus disposiciones. Este recurso deberá agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal.

Contra las resoluciones definitivas en el citado recurso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Respecto a lo anterior, el Reglamento del Recurso de Inconformidad establece con relación al recurso de revocación, en su artículo 31 que. "Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho consejo."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.4.- La Constitucionalidad, Anticonstitucionalidad e Inconstitucionalidad.

Para dar una buena definición de los conceptos antes mencionados va a ser necesario intercalarlos, porque con la definición de uno trae aparejada la de los Otros.

Para comprender los términos constitucionalidad y su contrario la anticonstitucionalidad, habrá que partir del conocimiento del primado de la Norma Suprema sobre las demás leyes que de ella se derivan.

Miguel Lanz Duret afirma que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Constitución, por cuanto "sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas son en nuestro Derecho Constitucionales soberanos."²⁴

De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias. Máxime si se trata de

²⁴ LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional. 11ª edición. Edit. Porrúa. México. 1999. p. 89.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Constituciones rígidas, en sus diversas modalidades, cuyo apego debe evitar la contradicción de un pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable y cuyo abuso transformarlo en flotador de reformas circunstanciales, de proyección derogable. De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional. Deberán recurrirse las leyes orgánicas para su adaptación a las nuevas necesidades sociales. Cuanto mayor sea la vigencia del articulado constitucional, más fuerte será su validez y demostrabilidad.

Así que en resumen y de manera sucinta queremos señalar que constitucionalidad significa vivir con apego a la Constitución y sobre todo estar de acuerdo con los preceptos que dicha Carta Magna establece.

Es preciso distinguir los términos constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, intérprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración.

Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincrásicos del pueblo de un Estado, mientras que

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera inconstitucionales, es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto preciso ni a la voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos específicos y, en su caso, al significado del contenido constitucional.

En la Inconstitucionalidad se hace referencia a la no-coincidencia con los términos de la Constitución, es decir, no se está de acuerdo con la existencia de una Constitución y mucho menos con sus preceptos.

"La Inconstitucionalidad de una Ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre leyes y la facultad a los ciudadanos de un país de impugnar los actos de las autoridades cuando estos van en detrimento de la Constitución. En su consecuencia, son causa de conflicto. Se presupone que es entre los poderes ejecutivo y judicial donde tiene aquí mayor cabida, por un abuso de autoridad o error, en perjuicio del afectado."²⁵

²⁵ Ibidem. p. 91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La anticonstitucionalidad es un término muy preciso, ya que el vocablo "anti" significa la no-coincidencia con la Constitución, es decir, se está en contra de la misma o que no le interesa observar en lo absoluto a una Constitución y por ende los ordenamientos constitucionales carecen de sentido."²⁶

En resumen queremos señalar después de haber analizado las definiciones anteriores que, la inconstitucionalidad significa una violación o trasgresión a un precepto constitucional y por lo tanto, hay que demostrarlo, es decir, que se está llevando en contra de la Constitución. Por lo tanto, la anticonstitucionalidad supone la omisión del régimen constitucional y la no-observancia de los preceptos constitucionales considerados como obligatorios.

Por el contrario, el derecho constitucional es el faro luminoso de la vida inconstitucional del pueblo y del Estado. De aquí la importancia de mantener el dualismo Constitución-democracia, máxime con las garantías de sistemas que como el parlamento protege con mayor eficacia el derecho de los pueblos a participar en la vida política y controlar la actuación de los

²⁶ BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Diccionario de Derecho. 27ª edición, Edit. Porrúa, Mexico, 2001. p. 376

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

gobernantes; ello a pesar de que la Norma Suprema o Código Político, es el menos dinámico de los derechos, pues las dificultades de reforma facilitan su rango jerárquico y la estabilidad, demostrabilidad y fijeza de sus preceptos. En estas condiciones se fincan las instituciones políticas y las garantías individuales y sociales. Y ello, no tanto por el aspecto formal del contrato de los gobernantes con los gobernados, sino porque es la esencia jurídica que regula todas y cada una de las manifestaciones sociales. La declaración de inconstitucionalidad de la ley presenta diversos instrumentos o sistemas, unos diferentes y otros semejantes, en las Constituciones comparadas.

TEXIS COM
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

REGULACIÓN JURÍDICA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

Si entendemos que recurso administrativo es la gestión que despliega el particular para que la autoridad fiscal distinta de la que emitió la resolución, la revoque o modifique en su favor, en atención a las pruebas y alegaciones que produzca para fundar su ilegalidad, debemos tener en cuenta que para que se interponga el recurso administrativo, la ley o el reglamento debe prever su existencia, su interposición, su procedimiento y resolución, su improcedencia.

En la fase oficiosa del procedimiento tributario, al emitir su acuerdo la autoridad no ejerce una función jurisdiccional, no sigue un juicio entre el Fisco y los contribuyentes, ni resuelve en consecuencia, una controversia legal.

Esta surge cuando la autoridad dicta su resolución que si es susceptible de recurso cuando éste debe interponerse ante la autoridad fiscal, pero distinta de la que emitió el acuerdo, el recurso se llama administrativo; pero es necesaria su existencia en la ley; ya que, un recurso no esta porque alguien le dé esa denominación, ni porque se pretenda, usándolo como medio, obtener el cambio de una resolución, sino cuando el sistema jurídico

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

lo establece como camino para llegar a un cambio en el contenido de dicha resolución.

La autoridad administrativa necesita cumplir con la función para la que ha sido creada, especialmente la aplicación de la norma en el caso concreto; en el desarrollo de su actuación, tiene que afectar la órbita de los particulares y por esa razón provoca molestias que generalmente perturban su economía.

En el desarrollo de la función administrativa, las autoridades deberán cumplir con todas las disposiciones legales, ya que la Constitución exige que los órganos de autoridad sólo realicen las funciones que expresamente les establece la Ley; no podrán extralimitarse porque ello significaría que el acto de autoridad sea declarado viciado.

En principio todas las resoluciones de la autoridad gozan de la presunción de validez obviamente la misma pretende el cumplimiento de la Ley, sólo que este funcionamiento de actos legales puede presentar situaciones donde la dependencia incurra con vicios formales o materiales que nullifican sus efectos e inclusive se pueden dar casos donde se emitan decisiones por órganos incompetentes.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Así, cuando existen las inexactitudes legales, es factible el regreso a la normalidad jurídica a través de dos caminos: el primero la auto tutela de la propia administración que en forma oficiosa corrige la anomalía y en segundo término la petición fundada del particular donde solicita la debida actuación legal de la autoridad.

El impulso legal que desarrollan las personas afectadas para alcanzar la pretensión de que las autoridades se ajustan a la ley, se denomina genéricamente como medios de defensa de los particulares hacia la administración y como medios de defensa tenemos: a) instancias aclaratorias previas a la resolución de la autoridad; b) Recursos administrativos; c) Procesos ante los tribunales de carácter administrativo y; d) Procesos ante tribunales jurisdiccionales.

En cuanto a los recursos administrativos constituyen un procedimiento que permite a los particulares impulsar la revisión de un acto de autoridad administrativa, por el mismo funcionario que dictó la resolución, por un superior jerárquico o por un órgano distinto.

Normalmente se ubican los medios de defensa como sistemas de impugnación donde se presenta un conflicto, sin embargo creemos que la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

esencia no es el contenido, sino la conducción legal de la autoridad, inclusive la ley permite frecuentemente el sistema aclaratorio lo ubicamos como medio de defensa, ya que entraña una garantía de audiencia y una oportunidad probatoria, sin que propiamente se hable de una oposición.

De la clasificación de estos medios de defensa los dos primeros se presentan dentro del llamado procedimiento administrativo que el doctor Andrés Serra Rojas, define como:

"El conjunto de tránsitos y modalidades que determinan los requisitos previos que procedan al acto administrativo como su antecedente y fundamento; son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez para la realización del fin contenido en la Ley."²⁷

En materia fiscal es el Código Fiscal de la Federación el que regula el recurso de revocación, así como la Ley Aduanera, y con relación al recurso de inconformidad que regula la Ley del Seguro Social, contra la admisión, desechamiento de recurso, de admisión y desechamiento de pruebas, es procedente el recurso de revocación consagrado en el reglamento correspondiente.

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 10ª edición. Edit. Porrúa, México, 1990, p. 281.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.1.- Concepto del recurso de revocación

El rasgo característico del recurso de revocación, según la doctrina jurídica en lo general, lo constituye el hecho de que su resolución queda a cargo de la misma autoridad que dictó el acto impugnado. Lerdo de Tejada, que comparte esta opinión, cita a Gordillo, a Marienhoff y a Manuel María Díez en los siguientes términos:

"Para Gordillo, en el sentido original del término, y doctrinariamente correcto, el recurso de revocación sería aquel presentado ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque por contrario imperio: o sea, el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado."²⁸

"Marienhoff sostiene que el recurso de revocación es la petición que se le hace a la misma autoridad que emitió el acto, a fin de que lo modifique o le deje sin efecto. Pero la autoridad a la cual se recurre puede no modificar ni extinguir el acto: puede confirmarlo dejándolo como está. Y añade: En la doctrina y en la práctica este recurso es denominado de diversas maneras: de revocatoria, de reposición, de oposición, de reconsideración."²⁹

²⁸ Ibidem. p. 228

²⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 230.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"En opinión de Manuel Ma. Díez, la revocación tiene como finalidad, eliminar un acto del mundo jurídico y por consiguiente, también los efectos producidos en el mismo con objeto de volver a la situación jurídica anterior. Por tanto, es necesario un nuevo y distinto acto volitivo dirigido a la eliminación de los efectos del acto de volición anterior; tendrá autonomía propia, formal y sustancial y produce efectos jurídicos por sí solo, como acto administrativo."³⁰

En efecto, como observa Marienhoff en la parte transcrita de su obra, la revocación ha sido llamada de múltiples maneras; pero, también, otros recursos, distintos de tal defensa como la concibe la teoría, han recibido aquélla denominación.

Para evitar este tipo de confusiones, tiene utilidad, entonces, la proposición de Nava Negrete, quien, con bastante buen tino y desde otro punto de vista, afirma que los recursos administrativos pueden clasificarse en 2 grupos o tipos, a saber: "Los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. ¿Cómo denominar a unos y a otros?

³⁰ DÍEZ, Manuel. El Recurso de Revocación. 3ª edición. Edit. Porrúa, México, 1998. p. 391.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende esta separación a la actitud de reconsiderar propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a prever lo hecho por otra parte rectificar o confirmarlo."³¹

"Para finalizar el preámbulo citaremos a Armando Porras y López, quien después de hacer referencia a los conceptos del maestro Andrés Serra Rojas sobre el recurso en cuestión, plantea el problema de que si las autoridades están facultadas para revocar sus propios proveídos, y cita, además, en apoyo a una respuesta negativa, las ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación contenidas en los tomos 34 y 71, páginas 351 y 660, respectivamente, quinta época, año 1966. Asimismo, afirma que el Código Fiscal no señala la autoridad ante la cual se interpondrá la defensa y sugiere la idea, pretendidamente fundada en la doctrina del Derecho procesal, que será la Inmediata superior de la que dictó el acto la avocada a conocer del recurso."³²

³¹ NAVA NEGRETÉ, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. 10ª edición. Edit. Porrúa. México, 2000. p. 103.

³² PORRAS Y LÓPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal, 15ª edición. Edit. Textos Universitarios. México, 1999. p. 157.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Disentimos completamente de las afirmaciones de Porras y López por estos motivos:

1. Los criterios que menciona de la Suprema Corte, se refieren a negocios planteados antes de la vigencia del nuevo Código, donde se crea la revocación, y por consecuencia no tienen aplicación al caso.
2. Es falso que ese ordenamiento no precisa ante quién debe hacerse la impugnación, pues en su artículo 121, en términos generales, apunta con toda claridad que el escrito por medio del cual se interponga el recurso, será presentado ante la autoridad que dictó o realizó el acto recurrido.
3. Tampoco es cierto que en base a la doctrina procesal, podría argumentarse la competencia de la autoridad jerárquicamente superior de la que dictó el acto impugnado para conocer del recurso, pues los conceptos teóricos aludidos al principio de este capítulo, contradicen cualquier solución en tal sentido.

El recurso de revocación, según lo establece el artículo 171 del Código procede contra actos y resoluciones definitivas de autoridades fiscales federales. Se infiere de la disposición que no se trata de actos exclusivamente emanados de los distintos órganos de la Secretaría de

ESTADO CON
FALLA DE ORIGEN

Hacienda, sino de todas las autoridades administrativas. Acorde con lo anterior, quedarán excluidas de ese contenido las multas impuestas por las autoridades jurisdiccionales en el ejercicio de tal función. Pero, y esto es muy importante, las autoridades que hagan la determinación de créditos deberán contar con esa facultad, pues, de otra suerte, el recurso se enderezaría con base en dicha circunstancia, es decir, alegándose su incompetencia para emitir el acto impugnado.

Los efectos del recurso de revocación son invariablemente los de revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo impugnado o dictar uno nuevo que sustituya el impugnado.

Al respecto Nava Negrete dice que difieren los recursos "por cuanto que éstos se emiten por distintas autoridades: la misma u otra diversa a la que dictó el acto en cuestión. Correspondiendo no obstante una función específica al de nulidad: que todo se anule y vuelva el procedimiento a su estado inicial; el de queja: el superior ordena al inferior que se cumpla con ciertos trámites de procedimiento, propios de la legislación española, que afectan al procedimiento y no al fondo de recurso, pero que como los demás

sé conocen y resuelven por una autoridad diferente a la que dictó el acto atacado.”³³

Durante la tramitación de un recurso administrativo, se continúan causando los recargos. En caso de que la resolución al recurso sea favorable, dejarán de computarse a partir de la fecha en que se emitió el acto anulado.

III.2.- Regulación en el Código Fiscal de la Federación.

Los recursos administrativos previstos en el Capítulo I, del Título V, del Código Fiscal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116, del indicado ordenamiento, sólo se pueden interponer contra actos administrativos dictados en materia fiscal federal, y son los siguientes:

- I. El de revocación.
- II. El de la oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Respecto a la naturaleza del acto impugnado, a través de los anteriores medios de defensa, en la exposición de motivos del Código Fiscal se explica:...en el recurso de revocación será impugnado el acto administrativo

³³ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. p. 103.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de origen sustantivo, en el de oposición al procedimiento administrativo de carácter adjetivo.

A su vez, en la exposición de motivos de la Ley Aduanera, se advierte y en el artículo 142 se simplifica notablemente la estructura de los recursos administrativos remitiendo a los previstos en el Código Fiscal de la Federación.

Debemos dejar anotado, que respecto a las contribuciones denominadas en el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal, Aportaciones de Seguridad Social, se debe agotar previamente al juicio contencioso administrativo, el recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su reglamento.

El artículo 117 del Código Fiscal, hace procedente el recurso de revocación en contra de las resoluciones definitivas que:

- I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:
 - a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
 - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a 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 a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

En materia fiscal en general, el interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente del otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo.

Por lo que ve a todas las resoluciones y sanciones administrativas, que afecten a los servidores públicos, emitidas con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrán ser impugnadas con apoyo en los artículos 70, 71 y 73, del mismo ordenamiento, ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero previamente, esos servidores, tienen la opción de combatir las mediante el recurso de revocación que establece dicha ley.

Por último, en tratándose de multas impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de infracciones al régimen de control de cambios, existe la obligación de agotar previamente el recurso de revocación, en contra de las resoluciones administrativas que imponen esas sanciones, antes de acudir al juicio contencioso administrativo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El CFF 1967 consideraba impugnables por medio de la revocación las resoluciones que impusieran una sanción por infracción a las leyes fiscales. Tampoco queda comprendida dentro de la impugnabilidad la negativa de una exención.

La reforma de XII-1987 dispone que no procede el recurso de la revocación contra las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

La opcionalidad del recurso constituye una excepción a la regla general y tradicional de que el juicio de nulidad no puede iniciarse si existe algún recurso administrativo del que pueda hacer uso el particular.

Cuando el recurso de revocación se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente, para que proceda a la sustanciación y resolución del mismo. Quien sea afectado por una resolución administrativa donde se determinen créditos fiscales, puede interponer en su contra el recurso de revocación o intentar el juicio de nulidad, dentro de los plazos de 45 días hábiles respectivamente en la inteligencia de que si opta por el primer camino, tendrá, además, la oportunidad de acudir al Tribunal pidiendo la nulidad no ya de la resolución

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

administrativa determinante del crédito fiscal, sino de la que pone fin al recurso, cuando le sea desfavorable, contando para hacerlo con los 45 días ya referidos. El informe razonado de la Comisión Redactora, agrega: "Sin embargo, ejercitada la opción a favor del recurso, no puede hacerse uso del juicio de nulidad mientras esté pendiente de resolver dicho recurso y el juicio procederá sólo en contra de la resolución que en aquél se dicte."³⁴

Con relación a quienes están legitimados para interponer el recurso de revocación de una manera especial. De la Garza, profundizando como ningún otro autor en el tema, por lo que hace a quienes están legitimados para interponer el recurso, nos enseña: "consideramos que cualquier persona a quien se pueda atribuir una responsabilidad ya sea por adeudo propio o por adeudo ajeno, es decir, sujeto pasivo principal, sustituto, por solidaridad y con responsabilidad solidaria, que son titulares de obligaciones tributarias, pueden resultar legitimados para la interposición del recurso. Aún más, tomando en cuenta que se tutelan a través de los recursos, no sólo los derechos subjetivos, sino los intereses legítimos, una persona que tenga la calidad de tercero en la relación tributaria, pero cuyo patrimonio e intereses puedan resultar afectados por el acto de determinación, está también

³⁴ *Ibidem*. p. 194.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legitimado para interponer el recurso. Como ejemplo podemos dar el tercero, a quien el sujeto pasivo puede trasladar el impuesto en función de una traslación obligatoria establecida por la Ley, o la persona, que por acuerdo privado con el sujeto pasivo, haya contraído la obligación de asumir la carga de la deuda tributaria, también tiene un interés legítimo para promover el recurso.³⁵

Está legitimado cualquier persona que tenga un interés jurídico en la revocación del acto combatido. Desde luego quien tenga atribuida una responsabilidad, ya sea por adeudo propio o por adeudo ajeno, es decir, los sujetos pasivos principal, sustituto, con responsabilidad solidaria y con responsabilidad objetiva.

El particular afectado con una resolución definitiva dictada por autoridad fiscal, al interponer el recurso de revocación, como causas de revocación citamos las siguientes:

- a) La falta de competencia del funcionario o del órgano para determinar los créditos fiscales.
- b) La falta del fundamento legal, o un fundamento legal mal aplicado.

³⁵ DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. 10ª edición. Edit. Porrúa. Mexico, 2001. p. 763.

- c) La falta de motivación o la indebida motivación del acto recurrido.
- d) El desvío de poder en el caso de sanciones.
- e) La caducidad de las facultades de la autoridad para hacer la determinación.

Falta de competencia del funcionario o del órgano para determinar créditos fiscales, o sea, para emitir el acto recurrido.

En este renglón distinguimos la carencia de facultades o falta de competencia de la autoridad en sí misma y la del funcionario en lo particular: Conforme a bien conocido principio, las autoridades sólo pueden hacer (o actuar en un sentido), lo que expresamente les faculta la ley; y los particulares, por el contrario, actuar libremente en tanto que su conducta no se encuentre prohibida. En esta materia, puede resultar inequívoco que el organismo de la administración tenga atribuciones para determinar créditos y ocurrir sin embargo, que el documento donde el acto se exprese, lo firme un funcionario sin facultades para autorizarlo. En la práctica son numerosos los recursos de revocación y juicios de nulidad, más éstos que aquellos, en los cuales se plantean dichas situaciones. En ambos casos deberán declararse procedentes las impugnaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La experiencia nos ha demostrado que cuando se trata de fundar una defensa en razones de competencia, el interesado normalmente acude al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, quien ha venido sustentando la tesis de que tales cuestiones pueden ser analizadas de oficio, en los siguientes términos: No se viola el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación ni se altera la litis, cuando la Sala del conocimiento estudia toda cuestión relativa a la competencia de las autoridades que emiten el acto impugnado, esto en razón de que la misma es de orden público. Criterio que sin duda alguna influye definitivamente en el ánimo de los particulares para preferir la vía del juicio, como observamos.

Falta de motivación o fundamento del acto que se combate. Este último caso puede presentarse cuando la autoridad no exprese los artículos de la ley en que apoya su acto; a que la aplicación de la norma precedente se haya efectuado en forma equívoca (por ejemplo, derivando de ella conclusiones erróneas); o porque el fundamento del acto no descansa en la disposición debida.

Desvío de poder en los casos de sanciones. Para ubicar mejor este concepto estudiaremos con brevedad lo que es la condonación:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fiscalmente constituye el perdón total o parcial de un crédito o del cumplimiento de una obligación a favor del fisco, que produce la extinción de ambos. El Código, en el artículo 21 estatuye una de tipo general que puede ser total o parcial de obligaciones y créditos y, en forma limitada, se refiere a la condonación de multas, total y forzosa (podría decirse necesaria), o parcial o por gracia.

La función impositiva del Estado, según criterio unánime de la doctrina, no tiene carácter discrecional y, por lo tanto, sólo a través de un acto materialmente legislativo, puede renunciar a los impuestos y demás obligaciones constituidas a su favor. Desarrollando este principio, el artículo citado regula el procedimiento a seguirse en los casos de condonación de obligaciones y créditos.

III.3.- Su regulación en la Ley del Seguro Social

Los artículos 294 y 295 de la LSS, establecen el Recurso de Inconformidad como el medio de que disponen los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y/o sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que ellos consideren lesivos a sus intereses.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dicho recurso de naturaleza administrativa, se interpone ante los Consejos Consultivos Delegacionales del IMSS, órgano tripartita que tienen competencia legal para tramitarlo y resolverlo dentro de su respectiva circunscripción territorial, atento a lo que dispone la fracción IV del numeral 274 de la Ley del Seguro Social, actuando colegiadamente, revisa en primera instancia los actos que con carácter definitivo emiten los funcionarios del Instituto en la labor cotidiana, los que al afectar la esfera jurídica de patrones o derechohabientes provocan su formal impugnación, tocándoles determinar si los dejan sin efecto, modifican o confirman al revisar su legalidad, partiendo en esencia de un principio básico en todo nuestro sistema jurídico: La buena fe.

Sin lugar a dudas, uno de los problemas torales a dilucidar para explicamos las razones por las cuales en esta materia la justicia en primera instancia se administra por el propio IMSS convirtiéndose de alguna manera en juez y parte así como el porqué los Consejos Consultivos Delegacionales adoptan la característica de tribunales administrativos con plena jurisdicción para conocer y resolver ajustado a derecho dicho medio de impugnación, lo encontramos inmerso en el tema de la llamada justicia administrativa, un aspecto nada fácil de entender pero que tiene una enorme importancia en la vida cotidiana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La inconformidad es el recurso por excelencia en materia de seguro social. El recurso procede contra cualquier acto definitivo del Instituto que los particulares consideren impugnabile o lesivo a sus intereses; en consecuencia, puede ser interpuesto por patrones, asegurados, beneficiarios, sujetos que se asimilan al patrón y, aún cuando el precepto no lo mencione por defectuosa redacción, también puede interponerlo quien alegue no ser patrón cuando el Instituto lo haya considerado como tal. En virtud de que el Instituto presenta dos caracteres distintos y aún contrarios: uno, como acreedor en calidad de organismo fiscal autónomo frente a los patrones y sujetos que a éste se asimilan, y otro como deudor ante asegurados y beneficiarios, como Institución aseguradora obligada al otorgamiento de prestaciones, el tratamiento que se da es distinto cuando se trata de inconformidades interpuestas por unos o por otros."³⁶

Consideramos conveniente transcribir lo que al efecto disponen los artículos 294 y 295 de la LSS:

Artículo 294. - Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto acudirán en inconformidad en la forma y términos que

³⁶ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 9ª edicon. Edit. Cardenas. Editor, Mexico, 2000. p. 78.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.

Artículo 295.- las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.

Sentado lo anterior, procedamos ahora sí a determinar los alcances jurídicos de los preceptos transcritos, sobre la base de una correcta y armónica interpretación conjunta de ambos.

Por principio de cuentas, se establecen en la Ley del Seguro Social dos géneros distintos de una sola especie, existiendo por tanto dos tipos de recurso administrativo:

1. Una inconformidad de evidente naturaleza fiscal, cuya interposición corre a cargo de los patrones o demás sujetos obligados; y,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Una inconformidad propiamente de índole laboral, a agotarse por los beneficiarios de la seguridad social, esto es: asegurados, derechohabientes, pensionados o sus beneficiarios.

Con relación a la inconformidad que como medio de impugnación contemplaba la Ley del Seguro Social anterior, no existe más modificaciones en su redacción actual, salvo dos cuestiones que podrían considerarse de tipo procedimental. La primera, consiste en que a diferencia de la optatividad que antes era característica del recurso de índole laboral, a partir de la entrada en vigor de la nueva ley resulta ser también obligatoria su interposición, antes del ejercicio de acciones ante la autoridad laboral; la segunda, es que desaparece la supuesta instancia de aclaración que establecía el anterior dispositivo legal, la que correspondía reglamentar supuestamente al Ejecutivo Federal al emitir el Reglamento de Inconformidades, situación que por cierto en más de 20 años de vigencia del anterior numeral 274 de la Ley del Seguro Social de 1973 y su reglamento, jamás ocurrió. El ordenamiento material en cita se denominaba Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Cabe añadir que ahora sólo existe la instancia de aclaraciones respecto de las liquidaciones de cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos, su

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

actualización y recargos, misma que se encuentra contemplada en el artículo 51 del actual Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, cuya interposición por cierto interrumpe el plazo para interponer el Recurso administrativo de Inconformidad hasta en tanto sea resuelta la misma, si bien no interrumpe el plazo de pago que continúa corriendo a partir de que surta efectos la notificación del crédito al cargo del patrón o sujeto obligado.

El procedimiento al que debe sujetarse la tramitación del recurso administrativo en estudio, lo establece de manera pormenorizada el Reglamento del Recurso de Inconformidad, expedido por el Titular del Ejecutivo Federal en obsequio a disposición expresa del numeral 294 de la Ley del Seguro Social, y en uso de las atribuciones que al efecto le confiere la fracción I del artículo 890 de nuestra Constitución Política.

Es la propia Ley del Seguro Social la que nos remite a dichas disposiciones reglamentarias en todo lo que atañe al trámite y resolución de inconformidades, a continuación procederemos a estudiar sus disposiciones generales, tramitación y otras cuestiones jurídicas contenidas en el precitado Reglamento del Recurso de Inconformidad, a fin de esta en posibilidad de formular los comentarios atinentes, en la inteligencia que el citado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reglamento es aplicable a las dos especies de inconformidades, previstas en los numerales 294 y 295 de la legislación aludida dada su innegable conexidad, sin que por ello pierdan cada una de ellas las características que le son propias; no está de sobra acotar que la tramitación de ambos tipos de inconformidad, aunque no lo parezca a primera vista, es de estricto derecho sobre la base de la armónica interpretación de los artículos 7º, 8º y 9º de la nueva Ley del Seguro Social, sin perder la óptica de que la segunda de ellas la de naturaleza preeminentemente laboral, tendrá una tramitación un tanto más laxa por razón de su objetivo intrínseco y la materia de que se trata.

La tramitación del recurso de inconformidad se regula y tramita de la siguiente forma:

El artículo 1º del precitado cuerpo reglamentario señala en forma expresa que la tramitación del Recurso de Inconformidad que establece el artículo 294 de la LSS, y por extensión analógica el numeral 295 también, se ajustará a las disposiciones procedimentales del propio Reglamento, y en lo no previsto, en forma supletoria a las del CFF, las de la LFT o las del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC). Ello es así por las implicaciones ya fiscales y ya laborales de los actos controvertidos en razón de su propia

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

naturaleza, aplicándose a falta de disposición legal expresa en la materia de que se trate las reglas genéricas del derecho procesal común, de manera suplementaria.

El recurso se deberá interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, conforme establece de manera concreta el artículo 6º, primer párrafo, del Reglamento analizado; tal disposición legal reviste una importancia enorme, dado que el numeral 294 de la nueva LSS no precisa término alguno para impugnar los actos definitivos del Instituto, siendo hasta en la norma legal en sentido material o reglamentario donde se establece el término para su oportuna interposición.

La presentación del escrito en que se promueva el recurso, se hará directamente en la sede de la Delegación del IMSS que corresponda a la autoridad o funcionario emisor del acto impugnado, o al través del Servicio Postal Mexicano por medio de correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede Delegacional o Subdelegacional; por disposición expresa de los artículos 275, fracción V, y 276, fracción II, de la LSS, también podrá ser presentado el escrito de inconformidad al través de las Delegaciones o

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Subdelegaciones del Instituto, conforme convenga al recurrente y en razón de la cercanía a su domicilio, quedando obligadas éstas a recibirlo turnándolo en su oportunidad al Consejo Consultivo Delegacional competente, con los antecedentes y/o documentos del caso para su formal resolución. Resulta obvio que de optar el interesado en representar su Inconformidad por correo certificado con acuse de recibo a fin de que conserve constancia fehaciente de su remisión, se tendrá como fecha de representación del recurso la de su depósito en la oficina postal.

Si el recurso se interpone extemporáneamente, esto es, fuera del plazo de los 15 días hábiles establecido para su presentación oportuna al antes hicimos referencia, dicho medio de impugnación será desechado por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, a cuyo cargo estará el trámite del recurso, en la inteligencia que de ser admitido y se llegase a comprobar su extemporaneidad durante el curso del procedimiento, deberá sobreseerse dada la sanción que previene el segundo párrafo del propio numeral 294 del la LSS, en directa relación con el artículo 202 del CFF, procedencia del Recurso que será examinada aún de oficio únicamente en tratándose de inconformidades de naturaleza fiscal, pero sin que pueda extenderse una disposición de eminente carácter tributario a los recursos de naturaleza

laboral, dado que tal institución jurídica la del sobreseimiento, no está Contemplada por la LFT.

Por lo tanto, no habrá desechamiento ni sobreseimiento en materia de inconformidades de corte laboral, aunque de dictarlas el IMSS, sólo permitirá que se haya cumplido la condición suspensiva para ocurrir a demandar la prestación ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y en tal hipótesis, el ente asegurador no podrá ya esgrimir que no se agotó la instancia administrativa previa y obligada, por un argumento simple: porque aunque el texto legal sea omiso, en razón de su naturaleza no se consienten los actos que afecten directamente a un trabajador asegurado y o su núcleo derechohabiente por el simple hecho de transcurrir 15 días hábiles. Tal criterio que sustentamos lo corroboran los artículos 300 y 301 de la LSS, que aluden a la prescripción de un año de los derechos de los asegurados y la inextinguibilidad del derecho para solicitar una pensión por parte del interesado.

Debe resaltarse que el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, estará facultado para dejar sin efectos el acto impugnado en aquellos asuntos en que se advierta notoriamente que se halla viciado y encuadra en las hipótesis de ilegalidad del artículo 38 o en las de anulación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

del numeral 238, ambos del CFF. Sólo procederá hacerlo en asuntos del orden fiscal, más no laboral, de conformidad al segundo párrafo del artículo 2º del Reglamento del Recurso de Inconformidad, reformado y vigente. Esta reforma publicada en el DOF de 28 de noviembre de 200, es significativa porque distingue a un tipo de recursos del otro, pudiendo dicho Secretario declarar incompetente al Consejo Consultivo cuando surja una controversia del orden familiar, dejando a salvo los derechos del inconforme.

Ahora bien, en razón del interés jurídico la inconformidad debe interponerse necesariamente por aquella persona que resulte afectada al serle lesionados sus derechos; cuando quien promueva lo haga en representación de otra persona física o moral, desde que interponga el recurso deberá justificar su personería con apego a las reglas del derecho común es decir, del derecho civil. Así, el promovente deberá invariablemente acompañar a su escrito de Inconformidad el documento público o poder notarial en original o copia certificada, con el que acredite su personería; de hecho, al serle reconocida por primera vez en una Inconformidad el carácter con que una persona se ostente cuando actúa en nombre de otra o de persona moral, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ordenará inscribirla en el Libro de Registro de Personería que llevan internamente, de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tal suerte que en inconformidades subsecuentes bastará que se señale que ya le fue reconocida la personería en otro recurso previo, citando su número de expediente, amén de la manifestación de que no le ha sido revocada tal representación, para que la misma se tenga por legalmente acreditada. En aras de facilitar la tramitación de la Inconformidad, en el caso de una persona física y por reciente reforma hecha al Reglamento del Recurso de Inconformidad, publicada ya dijimos, en el DOF del 28 de noviembre de 2000, bastará que se exhiba carta poder otorgada ante dos testigos cuando el asunto no exceda mil veces el Salario Mínimo General en el Distrito Federal

Por tratarse de un procedimiento de estricto derecho, los requisitos mínimos que debe reunir el escrito de Inconformidad, muy a pesar de que no esté sujeto a formalidad especial alguna, son los que a continuación se señalan:

- I. "Se expresará el nombre del recurrente y su domicilio para recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la Delegación respectiva, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado o beneficiario, según sea el caso";

TEJIS COM
FALLA DE ORIGEN

- II. Precisaré el acto que se Impugna, y hará una relación sucinta de los hechos que originan la impugnación; número y fecha de resolución o número de crédito, su periodo e importe, la fecha de su notificación y precisará la autoridad emisora del mismo;
- III. Determinará los hechos que la originan;
- IV. Se expresarán los motivos de inconformidad o agravios que le cause el acto impugnado; y
- V. Se hará la relación de las pruebas ofrecidas que a su parecer acreditan los motivos de impugnación.³⁷

Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos esenciales señalados, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional requerirá al promovente por una sola vez para que dentro del plazo de 5 días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, proceda a aclarar, corregir o completar su Recurso, cumpliendo cabalmente con los requisitos exigidos por la norma legal aplicable, debiendo ser apercibido el promovente de que en caso de incumplimiento le será desechado el medio legal de impugnación intentado.

³⁷ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Op. Cit. p. 179.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este punto vale la pena precisar que habrá una enorme diferencia en cuanto al obsequio de tales requisitos, entre lo que es una inconformidad de índole fiscal y la de naturaleza propiamente laboral, siguiendo las reglas de los respectivos derechos supletorios: el CFF y la LFT, respectivamente; el primero de ellos es un procedimiento de estricto derecho conforme lo establece el artículo 5º del Código Tributario Federal y lo reitera el artículo 9º de la LSS, en tanto que el segundo admite, en ciertas circunstancias, la suplencia en la deficiencia de que adolezca la queja, interpretándose invariablemente la ley en lo más favorable al inconforme recurrente atento a lo que dispone el artículo 18 de la ley laboral, máxime si se trata de algún asunto que tenga relación con la rama de riesgos de trabajo. Así pues, tendrán un tratamiento jurídicamente diferenciado, no sólo en cuanto atañe al procedimiento sino en lo que toca al fallo administrativo mediante el cual se resuelva el medio de impugnación respectivo.

Ahora bien, consideramos que en este recurso la prueba reina será la documental, ya sean públicas o privadas, atendiendo a las circunstancias que envolverán a su interposición y tramitación natural; resulta lógico entonces que se prevea que el promovente deberá acompañar al escrito en que interponga su recurso:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. El documento original o copia certificada en que conste el acto impugnado, a fin de acreditar su existencia y términos.
2. El o los documentos que acrediten su personalidad con apego a las reglas del derecho común, cuando no promueva por su propio derecho y actúe en nombre de otro o de persona moral.
3. La constancia de notificación del acto recurrido excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia, porque con ella acreditará la oportunidad de su interposición; y,
4. Las pruebas documentales que ofrezca, tendientes a demostrar la ilegalidad del acto recurrido, mismas que deberá de acompañarse a su curso.

Por cierto, cuando las pruebas documentales no abren en poder del inconforme pero legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el lugar o archivo en que se hallan, identificando con precisión los documentos que desea ofertar, bastando para que se admitan las mismas que el promovente acompañe la copia sellada de la solicitud de expedición por la autoridad que tenga en su poder los documentos; de no cumplirse con este supuesto, le será desechada la prueba; se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia

RESOLUCIÓN
FALLA DE ORIGEN

autorizada de los originales o de las constancias de éstos. Si no se adjunta alguno de los documentos a que se alude en los puntos del 1 al 3 precitados, se requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de 5 días hábiles, aunque por cuanto ve a las pruebas documentales ofertadas para demostrar la ilegalidad del acto definitivo impugnado, si no son exhibidas se tendrán por no presentadas.

Con relación a las pruebas que se pueden ofrecer, señalamos lo siguiente:

Prueba documental, que puede consistir en todo tipo de documentos, tanto público como privados atendiendo a sus características, en el entendido que el CFPC de aplicación supletoria en el trámite de la inconformidad, establece que deberán ser considerados documentos públicos: aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, demostrándose la calidad de públicos por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que en su caso prevengan las leyes; en tanto que, interpretado en contrario sentido dicho precepto, serán considerados documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas con antelación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Entre las pruebas documentales, pueden ofrecerse y rendirse con independencia de los documentos con los cuales se acredite ya la personería del promovente o ya la existencia del acto reclamado y su notificación, una diversidad de elementos tales como: expedientes clínicos, partidas de nacimiento o matrimonio, actas de defunción, nóminas o listas de raya, etc., con tal de que sean útiles para acreditar los motivos de Inconformidad.

Las pruebas documentales se ofrecen exhibiendo los documentos correspondientes, o en su caso citando los archivos, protocolos u oficinas de donde pueden obtenerse, cuando el inconforme no tenga legal acceso a ellos, a fin de que sean recabados por conducto de los Servicios Jurídicos Delegacionales, oficinas que en la práctica están encargadas de llevar el trámite respectivo y cuyo personal adscrito está bajo las órdenes de su Titular, quien funge a su vez como Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en virtud de disposición legal expresa en tal sentido.

Prueba pericial, consistente en dictámenes u opiniones técnicas sobre una cuestión que se pretenda probar, elemento de convicción que a fin de ser admitido y desahogado, el oferente deberá observar las siguientes reglas: se precisarán los puntos sobre los que versará la prueba y designará perito,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quien deberá tener título debidamente registrado en la profesión relativa a la materia sobre la cual versará su opinión salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la ley; de no cumplirse estos requisitos se desechará de plano dicha probanza.

El recurrente deberá presentar al perito designado en un plazo de 5 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte el cargo; por su parte, el nombrado exhibirá su dictamen pericial dentro de los 15 días hábiles siguientes al de su aceptación, en el entendido que el Instituto podrá designar a su perito en caso de que lo considere necesario.

Para el evento de que el recurrente no presente al perito designado, éste no acepte el cargo conferido, o no exhiba su dictamen todo ello dentro de los términos señalados anteriormente, la prueba se declarará desierta. Cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza esté por transcurrir el término señalado para su desahogo, sin que ésta se haya podido realizar, los Servicios Jurídicos Delegacionales a cuyo cargo esté el trámite del recurso, señalarán un nuevo plazo prudencial a petición expresa del interesado, sin que tal situación vicie de nulidad el procedimiento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Prueba de inspección ocular, consiste en actos de verificación a cargo del Instituto, realizados a solicitud expresa del inconforme con el objeto de justificar situaciones afirmadas o negadas por él. El oferente deberá establecer necesariamente los puntos sobre los que debe versar la inspección respecto de aquello que sea susceptible de ser apreciado por los sentidos, sin necesidad de conocimientos técnicos específicos, inspección ocular que se puede realizar por ejemplo en documentos, inmuebles, libros de contabilidad, archivos, nóminas o listas de raya, etc.

No está por demás añadir que, en virtud de su naturaleza, resulta muy relativo el valor que puede atribuírsele a esta probanza como elemento de convicción, por lo que sugerimos que cuando se oferte, sea complementada esta probanza de inspección con el asesoramiento de peritos expertos en el punto o materia respectiva, a fin de que se refuercen sus efectos probatorios, estando entonces frente a una prueba de inspección asesorada de peritos.

Prueba testimonial, que se ofrece señalando los nombres y domicilios de los testigos que convienen a los intereses del inconforme rindan testimonio, debiéndose acompañar el interrogatorio respectivo conforme al cual deberán deponer, a menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso. En esta prueba, el oferente deberá presentar a sus

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

testigos, ya que los Servicios Jurídicos Delegacionales no se encuentran posibilitados legalmente para obligarlos a comparecer, en el entendido que en lo no previsto por el Reglamento de la materia, en lo que toca al desahogo de esta probanza deberá estarse a lo previsto por el Enjuiciamiento Civil Federal aplicado supletoriamente.

Alertamos que la fracción IV del artículo 17 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, que establece la prueba testimonial, fue reformado el 28 de noviembre del 2000, por lo que deberán tomarse en cuenta dichas modificaciones al momento de hacer su ofrecimiento en el ocurso de Inconformidad relativo.

Otros medios de prueba, reconocidos como tales por el CFPC en su artículo 93, serán las fotografías, escritos o notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados como descubrimientos de la ciencia por ejemplo las fotocopias, a las que deberá dárseles el alcance y valor probatorio que tal legislación supletoria señala, y los propios criterios de Jurisprudencia dictados por nuestros tribunales jurisdiccionales. Quedan englobadas en este apartado, la instrumental de actuaciones así como las presunciones legales y humanas, en cuanto sirvan para justificar la procedencia de los agravios vertidos por el inconforme.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

No sobra añadir que el Recurso, por disposición legal expresa, no será admisible la prueba confesional, aunque sí pueden ofrecerse los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en cuanto guarden relación con el caso a debate, a condición entonces de que se encuentren involucrados en la emisión del acto reclamado, sin perjuicio de que oficiosamente realice la petición de informes la propia tramitadora del Recurso; los informes respectivos deberán rendirse en el término de 10 días, aunque cabe establecer que podrán hacerlo prácticamente en cualquier tiempo al no existir sanción procesal alguna en el cumplimiento de dicha norma, muy a pesar de que el Reglamento establezca que las pruebas deberán desahogarse en un plazo de 15 días término que podría ser prorrogado por una sola vez a juicio del Secretario del Consejo Consultivo.

Atendiendo a las circunstancias, las pruebas se admitirán únicamente en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias a la moral o al derecho. Para la recepción de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, encargo que como ya dijimos recae legalmente en el propio Titular de la Jefatura de los Servicios Jurídicos delegacionales, y al que le han sido ampliadas sus facultades en forma significativa en materia de tramitación del Recurso de Inconformidad,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalará las fechas que sean necesarias para que tengan lugar las distintas diligencias propuestas.

Reiteramos que el Consejo Consultivo Delegacional tendrá la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando considere que los elementos probatorios aportados son insuficientes; de igual facultad gozará el Consejo Técnico cuando ejercite la facultad de atracción en aquellos asuntos de Inconformidad que considere de importancia y trascendencia, o en los casos de veto por parte del Presidente del Consejo Consultivo Delegacional que se hallaba conociendo, en razón del territorio, del Recurso atraído.

Una vez concluida la etapa de desahogo de pruebas, los Servicios Jurídicos Delegacionales elaborarán dentro del término de 30 días el proyecto de resolución, mismo que se someterá a la aprobación del Consejo Consultivo Delegacional en pleno, siendo deber del Secretario éste elevar el expediente con el proyecto de resolución respectivo, mismo que servirá de base para la discusión y votación del fallo administrativo que pondrá fin a su tramitación, mismo que será pronunciado dentro del término de 15 días, pudiéndose resolver ya por unanimidad de votos o por mayoría de los integrantes de dicho órgano colegiado.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste; al analizar las pruebas recabadas, deberá apreciarlas conforme las reglas procesales de valoración de los elementos probatorios que establece el CFPC, a menos que se estimare pertinente apartarse de dichas reglas sobre todo en tratándose de asuntos de índole laboral, en cuyo evento deberán atenderse las reglas de valoración previstas por la LFT, razonando en todo caso la parte considerativa correspondiente y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo. Por tratarse de una resolución de autoridad administrativa, deberá observarse invariablemente lo exigido por el artículo 16 de nuestra Constitución Política, en cuanto ve a que tal fallo deberá estar debidamente fundado y motivado en derecho.

De enorme trascendencia resulta ser la facultad de veto que el Delegado, en su carácter de Presidente de dicho cuerpo colegiado tiene, respecto de las resoluciones que dicte el Consejo Consultivo al que pertenezca, a ejercer en los siguientes casos:

- a) Cuando implique inobservancia de la LSS y sus Reglamentos;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- b) Cuando no se ajuste a los criterios del Consejo Técnico; y,
- c) Cuando no se ajuste a los lineamientos generales del Instituto. Así, de conformidad al artículo 27 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, el efecto del veto será suspender la aprobación del proyecto de resolución, mismo que será remitido en un plazo de 5 días por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional con todo el expediente administrativo de Inconformidad relativo, al Secretario General del Instituto, a fin de que se elabore un nuevo proyecto y se presente al Consejo Técnico para que sea éste el que resuelva en definitiva, debiéndose seguir también los lineamientos procedimentales señalados con antelación. Desde luego, el Secretario General gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del Recurso y formulación del proyecto de resolución, están conferidas a los Secretarios de los Consejos Consultivos Delegacionales; las resoluciones que dicte el Consejo Técnico en tales casos de excepción, se emitirán en los mismos términos y formalidades que los señalados para los Consejos Consultivos, desde luego cumpliendo la función de Presidente de dicho órgano superior del Instituto, el Director General.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Desde luego, que las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad deberán notificarse en forma personal al recurrente en el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

Las resoluciones administrativas dictadas por los Consejos Consultivos.

Delegacionales al resolver un Recurso de inconformidad, serán en el sentido siguiente:

- A. "Declarar fundado el Recurso, ordenando dejar sin efecto el acto reclamado";
- B. Declarar infundada la Inconformidad, confirmando en consecuencia el acto recurrido;
- C. Declarando parcialmente fundado dicho Recurso, en cuyo evento deberá precisarse qué parte del acto se confirma o cuál se deja sin efectos, expresándose los lineamientos para su cumplimentación material por las dependencias del Instituto involucradas;
- D. Sobreseer el Recurso, esto es, declarar terminado el asunto pero sin entrar al estudio del fondo del negocio, al darse en la especie alguna hipótesis legal de improcedencia o sobreseimiento del recurso administrativo, de las previstas en los artículos 13 del Reglamento del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Recurso de Inconformidad en relación con los numerales 202 y 203 del CFF, quedando firme e intocado el acto reclamado en la inconformidad;

- E. La última hipótesis será cuando el Consejo Consultivo Delegacional resuelva el recurso de revocación previsto por el propio Reglamento del Recurso de Inconformidad en su artículo 31, medio de impugnación natural propio de las inconformidades. No debemos omitir señalar que con Base a las fracciones VII, VIII y IX del artículo 13 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, existe ya otra forma de que concluya una Inconformidad: en aras de la expeditéz en su solución, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional podrá decretar en el propio auto admisorio fundado el medio de impugnación, dejando sin efectos, de plano, el acto recurrido.³⁸

El sentido del fallo que dicte el Consejo Consultivo en la última hipótesis precitada, consistirá en declarar fundado o infundado dicho recurso de revocación, confirmando o no según sea el caso, el desechamiento de Inconformidad o de los medios de prueba en él rendidos, acuerdo este que

³⁸ ARELLANO, Gonzalo. El Proceso Tributario, 10ª edición, Edit. Trillas, México, 2001, p. 371.

habría dictado en su oportunidad el Secretario de dicho cuerpo colegiado con arreglo a las atribuciones legales que le son propias.

Habrà de analizarse detenidamente, en cada caso en particular, qué tipo de afectación resiente el inconforme a fin de esta en posibilidad material y jurídica de determinar las acciones legales que resultan procedentes, pues si el interesado está en desacuerdo con la resolución dictada no tendrá mas alternativa que promover juicio ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Si se trata de asegurados o beneficiarios, podrán acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el procedimiento que para el juicio ordinario laboral establece el Título decimocuarto de la LFT, mismo que contiene el derecho procesal del trabajo; en tanto que los patrones y demás sujetos obligados, podrán acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, observando el trámite que para el juicio de nulidad establece el Título VI del CFF, que alude al procedimiento contencioso administrativo.

En la Ley de Amparo es donde se regula el recurso de queja; sin embargo, dada la función jurisdiccional que desempeñan los tribunales Federales de Amparo es pertinente y fundado dicho recurso; pero no es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

concebible que en contra de los acuerdos pronunciados dentro del Recurso de Inconformidad se agote el recurso de revocación, éste sólo se puede hacer valer en contra de resoluciones definitivas.

El propio Reglamento de la materia, en su artículo 31, establece el recurso de revocación como el medio ordinario para combatir actos dictados durante el procedimiento de la inconformidad.

Por lo tanto, el recurso de revocación resulta ser entonces el mecanismo natural y obligatorio de defensa de que disponen los recurrentes para impugnar las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dictadas en tres hipótesis concretas:

- 1) Cuando se dicte Acuerdo sobre la admisión del recurso de inconformidad, que agravie al inconforme;
- 2) Cuando no admita las pruebas ofrecidas por el recurrente; o.
- 3) Cuando no admita o deseche las pruebas ofrecidas por el promovente.

Dicho recurso de revocación deberá interponerse ante el propio Consejo Consultivo Delegacional que conozca de la Inconformidad, dentro de los tres días siguientes al día en que surta efectos la notificación del auto recurrido; se decidirá en pleno por el órgano colegiado aludido, en idénticos términos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que para resolver la Inconformidad establece el Reglamento de la materia, dependiendo del sentido de dicho fallo el ulterior trámite de la citada inconformidad, toda vez que la resolución administrativa respectiva sólo podrá ser combatida mediante juicio fiscal o laboral, según sea la naturaleza del acto impugnado de que se trate.

El recurso de revocación, como mecanismo legal de defensa del inconforme en el trámite del Recurso que nos ocupa, si bien está previsto reglamentariamente, ha constituido motivo de polémica perenne para los estudiosos del derecho de la seguridad social, toda vez que se trata de recurso sobre recurso, amén de constituir a nuestro parecer una instancia adicional que carece de sustento Constitucional.

Podría aducirse que el motivo de su inclusión en las disposiciones reglamentarias que regulan el trámite de las inconformidades, se debe a que de esa forma pueden evitarse la interposición de otros procedimientos jurisdiccionales para combatir la afectación resentida por el interesado, cuando de asistirle la razón se pueden subsanar los errores observados en la admisión del recurso o de las pruebas ofertadas por él; sin embargo, el anterior razonamiento explicaría pero no justificaría el hecho desde el punto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de vista jurídico, siendo obvio que las razones de hecho no pueden abolir las de derecho, mismas que subyacen en el fondo de la cuestión planteada.

III.4.- Substanciación del recurso de revocación

El Art. 144 del Reglamento Interior de la SHCP dispone que son competentes para tramitar y resolver los recursos de revocación:

- A. La Dirección General Técnica de Ingresos y la Dirección de Recursos de Revocación cuando se controvertan resoluciones dictadas por la propia Dirección General Técnica o por las unidades administrativas que la integran.
- B. Las Administraciones Fiscales Regionales cuando se controvertan sus propias resoluciones, las que dicten las unidades administrativas que de ella dependan y las que emitan las autoridades fiscales de las entidades federativas que actúen dentro de su circunscripción territorial con fundamento en los Convenios de Coordinación respectivos.

En el caso de resoluciones de la Tesorería del Distrito Federal en impuestos coordinados será competente la Administración Fiscal Regional que corresponda al domicilio del contribuyente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- C. La Tesorería de la Federación cuando se controviertan resoluciones dictadas por las unidades administrativas que la integran, así como 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 integren, incluidas las Aduanas.
- D. La procuraduría Fiscal de la Federación, las Subprocuradurías Fiscales Regionales.

Los artículos 121, 122 y 123 del Código Fiscal nos señalan el procedimiento a deben sujetarse la tramitación de los recursos administrativos establecidos en el Código y los recursos instituidos en otras leyes fiscales que no tengan formulado un trámite especial, y este procedimiento es el siguiente:

1. El recurso debe interponerse por escrito, dentro de los 45 días siguientes en que surta efectos la notificación del acto que se reclama, o al día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, cuando la fecha de la notificación se deba determinar conforme al artículo 138 de este Código, debiendo expresarse en el escrito los agravios que considera el

particular ha causado el acto administrativo, deben ofrecerse las pruebas que se propongan rendir, acompañándose al escrito las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate. Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, la autoridad Fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de 5 días los indique, en caso de incumplimiento, se tendrá por no presentado el recurso.

Por modificaciones sufridas en los artículos 123 y 132 del Código Fiscal en 1985, ahora se establece que cuando se acompaña al escrito por el cual se interpone el recurso administrativo, alguno de los documentos a que se refiere el artículo 123, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de 5 días lo presente y sólo en caso de que no lo haga se tendrá por no ofrecidas las pruebas o si se trata de los documentos que acreditan la personalidad del promovente; De los documentos en que conste el acto impugnado; o de la constancia de notificación del acto impugnado, cuando haya sido recibida por el interesado se tendrá por no impugnado, cuando haya sido recibida por el interesado, se tendrá por interpuesto el recurso. Como se observa, la reforma se encamina básicamente a prever la posibilidad de que se requieran las pruebas ofrecidas y no exhibidas con el escrito de interposición del recurso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

- a) Nombre (sí es persona física), denominación o razón social (sí es persona moral) y el Registro Federal de Contribuyentes del recurrente. En este caso, conforme a la fracción I del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el promovente debe acompañar al escrito los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de un tercero.
- b) Domicilio fiscal del recurrente manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad y, en su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona o personas autorizadas para recibir las. Aunque ya lo señalamos en el capítulo III de esta obra, no debe olvidarse que conforme al segundo párrafo del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, en el escrito en el que se interponga el recurso, el recurrente o sus representantes pueden autorizar por escrito, sin necesidad de poder notarial, a personas que a su nombre reciban notificaciones, ofrezcan o rindan pruebas y presenten promociones relacionadas con sus propósitos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Señalar la autoridad a la que se dirige, conforme a la competencia establecida en el artículo 138 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d) Señalar específicamente el recurso administrativo que el recurrente pretende interponer, pues como ya quedó aclarado, conforme al artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, sólo procede contra actos administrativos los recursos que específicamente contemple el Código siendo ineficaz la interposición de cualquier instancia distinta a las contempladas en el Código.
- e) Señalar el acto que se impugna, anexando, conforme a la fracción II del artículo 123 del Código Fiscal de la Federación, el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo. En este último caso, el promovente debe declarar 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.

Cabe señalar que si el escrito con que se interpone el recurso adolece de la falta de alguno de los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación la autoridad encargada de tramitar el recurso debe requerir al promovente para que, en un plazo de 10 días hábiles, cumpla con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el requisito omitido; si la omisión no se subsana en dicho plazo, el recurso puede tenerse por no interpuesto y, conforme al artículo 123 del propio Código Fiscal, cuando no se acompañe alguno de los documentos que deben anexarse al escrito, se requerirá al promovente para que los presente en un plazo de cinco días hábiles; de no exhibir los documentos, se tendrá por no interpuesto el recurso.

Ambos requerimientos tienen que hacerlos la autoridad que tramite el recurso por la vía de notificación personal y que el promovente que debe subsanar las omisiones o exhibir los documentos, es la persona que firmó el escrito inicial que interpone el recurso. La práctica ha demostrado que si la omisión la subsana el representante autorizado conforme al artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades tienen por no interpuesto el recurso, pues con cierta razón, el autorizado adquiere tal carácter cuando el recurso es admitido y se tiene por acreditada la personalidad del promovente y no antes.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en Licencia en derecho. 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

RESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo. También deben acompañarse los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales, los documentos en que conste el acto impugnado; las pruebas documentales que ofrezcan y el dictamen pericial, en su caso.

Si el particular tiene su domicilio en población distinta al lugar en donde reside la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición el recurso podrá presentarse en la oficina exactora más cercana de dicho domicilio o enviarlo a la autoridad que emitió o efectuó el acto, por correo certificado con acuse de recibo siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que reside el recurrente o ante la autoridad que le notificó la resolución, teniéndose como fecha de presentación el día en que se deposite en la Oficina de Correos o se entregue a la oficina exactora, respectivamente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2. En los recursos administrativos no se admite la prueba de confesión (ni la testimonial) de las autoridades, mediante absolución de posiciones. 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.
3. Las pruebas que ofrezca el particular deben ser relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, ya que si no se hace esta relación entre las pruebas y los hechos, dichas pruebas serán desechadas de plano.
4. Dentro de los recursos administrativos se puede ofrecer prueba pericial.
5. Las autoridades fiscales dentro el procedimiento están facultadas para pedir informes a quienes hayan intervenido en la realización del acto reclamado.
6. La autoridad que debe resolver el recurso, está obligada a acordar la admisión del mismo y las pruebas ofrecidas, en

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cuanto sean pertinentes e idóneas. Para dilucidar las cuestiones controvertidas, ordenando su desahogo.

7. Una vez vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la autoridad está obligada a dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de 2 meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

En materia de resoluciones de recursos administrativos, el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, establece que la resolución que ponga fin al recurso podrá:

- a) Desecharlo por improcedente;
- b) Confirmar el acto impugnado;
- c) Mandar reponer el procedimiento administrativo,
- d) Dejar sin efectos el acto impugnado,
- e) Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, debería cumplirse en un plazo de cuatro meses

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

Se establece que la resolución del recurso podrá modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, únicamente cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Se prevé que si la resolución que se dicte en el recurso administrativo ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición el procedimiento, debería cumplirse en un plazo de cuatro meses aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del Código, relativo a la extinción de facultades e la autoridad fiscal.

Por lo que se refiere a la resolución del recurso administrativo, desde el 1º de enero de 1985 se dispone que la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, se prevé que la autoridad podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que considera ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

En el capítulo III de la revocación del Reglamento del Recurso de Revocación, en su artículo 31 se señala:

(R) Artículo 31. Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho Consejo.

III. 5. Irregularidad en la substanciación de éste recurso.

1. En primer término, conforme a la hermenéutica jurídica, el recurso administrativo, en su caso, el regulado por el Código Fiscal de la Federación, señala que el recurso de revocación procede en contra de resoluciones definitivas; ello para hacer procedente el mismo, ya que de no hacerlo así,

RECIBO CON
FALLA DE ORIGEN

intentar dicho recurso contra actos no definitivos haría improcedente dicho recurso; destacando que la inclusión en el artículo 31 del Reglamento de Inconformidad del recurso de revocación, se le hace procedente contra actos admisorios y/o desechatorios del recurso de inconformidad, admisión o desecamiento de pruebas, con lo cual se desnaturaliza la esencia y naturaleza del recurso de revocación.

3. Dispone el artículo primero, del Reglamento del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social "La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este reglamento o en su defecto, a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo".

Al efecto si en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social se establecen dos géneros distintos una sola especie, ya que existen dos tipos de una sola especie, ya que existen dos tipos de recursos administrativos: 1) Una inconformidad de naturaleza fiscal, cuya interposición queda a cargo de los patrones o demás sujetos obligados; 2) Inconformidad de índole laboral a agotarse por los recipientarios de la seguridad social; luego entonces,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

señalamos que existe la inconveniencia de la existencia del mismo recurso administrativo de inconformidad, para la materia laboral y para la materia fiscal, porque es una inconexidad jurídica o absurdo, que los artículos 51 y 274 de la Ley del Seguro Social, establezcan el mismo recurso administrativo para tramitar controversias de tan diversa naturaleza, y por lo mismo están sometidos a principios procesales diferentes, como son por una parte, las de seguridad social, y por otra las fiscales, ya que por tratarse de materias tan distintas, no es posible adaptar el recurso simultáneamente a naturaleza procesal disímbola como lo es la fiscal y la seguridad social. Más sin embargo, consideremos que si se trata de una inconformidad en materia fiscal, se debe aplicar supletoriamente el Código fiscal de la Federación, con sus títulos quinto y sexto; y en su defecto el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, si se trata de una inconformidad en materia e prestaciones de seguridad social interpuesta por trabajadores asegurados o sus beneficiarios, se debe aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo en su aspecto procesal.

Si al tramitarse el recurso de inconformidad en los casos antes expuestos; si se admite o se desecha el recurso, si se admiten o no las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pruebas, el Reglamento del Recurso de Inconformidad hace procedente el recurso de revocación; entonces del recurso de inconformidad admitiría el recurso de revocación aplicado en materia fiscal, quedando sin defensa el particular en una inconformidad laboral en la que se admitiera o desechará el recurso de Inconformidad, el de admisión y/o desecamiento de pruebas, ya que la Ley Federal del Trabajo no regula la tramitación del recurso de revocación.

3. Dicho recurso de revocación se interpondrá dentro de los tres días siguientes en que se surta efectos la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano.

Estimo que el término de interposición del recurso es muy breve, ya que por lo menos se debería de ampliar a quince días, teniendo en cuenta que los términos tanto en el juicio de amparo, como en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal, se han ampliado considerablemente, tomando en cuenta que lo complicado de la vida moderna consume más rápidamente el tiempo de las personas y por lo mismo se hace indispensable ampliar los términos en beneficio de los administrados.

5. Dicho recurso de revocación, si bien está previsto reglamentariamente, es motivo de polémicas y estudios, ya que se trata de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un recurso sobre recurso, que es adicionado como instancia; sin que esté previsto en la Ley del Seguro Social, con lo que va más allá de lo establecido por la ley, en contravención al artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que motiva que dicho recurso de revocación sea Inconstitucional.

4. Si Solo los actos definitivos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social, serán objeto del recurso de inconformidad; el artículo 31 del Reglamento del recurso de Inconformidad prevé la interposición de los recursos de revocación contra actos no definitivos, además de que no establece bajo que lineamientos deberá sustentarse dicho recurso, ya que el hecho de que señala su término para interponerlo, sin señalar que tenga el recurrente beneficio a ofrecer pruebas, su decisión será inmediata; Son que con la administración del recurso la autoridad que emite dicho acto no produce contención alguna; pues de manera unilateral e ilícita, con el solo escrito del recurso la autoridad procederá a su resolución; lo cual es contrario a la garantía de la legalidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

**ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LAS FORMALIDADES QUE DEBE TENER
EL RECURSO DE REVOLUCIÓN EN LA ACTUALIDAD, Y SU POSIBLE
SOLUCIÓN**

Si el artículo 14 constitucional establece que nadie puede ser privado 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, es indudable que tanto las leyes como reglamentos que regulan el procedimiento a que deben sujetarse los actos de autoridades, sean fiscales o administrativos, los medios de defensa a favor del particular, ineludiblemente que deban consagrar las formalidades esenciales del procedimiento que permitan su derecho de defensa y garantía de audiencia; cuando esas formalidades esenciales y derecho de defensa no se consagran o se consagran en forma deficiente, no se cumple con la debida impartición de justicia.

Razón por la cual se procede al análisis crítico respecto de las formalidades que debe tener el recurso de revocación en la actualidad y su posible solución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

IV.1.- Los elementos y requisitos del recurso de revocación

"Son elementos esenciales de validez; a) Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente, y b) La existencia de una resolución administrativa."³⁹

El recurso administrativo debe necesariamente estar previsto en un ordenamiento formalmente legislativo y, en otros casos, puede preverse en un ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo, como lo es el reglamento autónomo o en los llamados decreto ley y decreto delgado.

Por consiguiente, si la ley no impone a los particulares la obligación de agotar un recurso administrativo antes de acudir ante el tribunal, no puede el reglamento de dicha ley crear un recurso administrativo, pues este ordenamiento estaría coartando el derecho que a los particulares otorga la Ley de Amparo o de Código Fiscal de la Federación, ordenamientos formalmente legislativos, de acudir al juicio de garantías o de nulidad, pues ello implicaría que un ordenamiento expedido por el poder reglamentario, de ejecución, tuviese mayor jerarquía que aquél.

³⁹ BERLIRI, Antonio. Los impuestos. 10ª edición, Edt. Lymusa, Mexico, 2000. p. 328.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Esto lo recoge el legislador al expresar en el artículo 116 del Código Fiscal, que contar las resoluciones o actos dictados en materia fiscal federal procederá el recurso previsto en el mismo.

Además, el Poder Legislativo no puede delegar en el Poder Reglamentario facultades que Constitucionalmente le corresponden salvo en la misma constitución lo autorice, como en los casos del decreto ley y decreto delegado, previstos en los artículos 29 y 131 de la propia Constitución.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES.- Conforme A lo dispuesto por la fracción IV del artículo 190 del Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad es improcedente en contra de actos respecto de los cuales el propio Código o una ley especial concedan algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas. De acuerdo con lo anterior sólo es improcedente el juicio cuando haya algún medio de defensa establecido en alguna ley tomando este concepto en un sentido formal y material, pero no será improcedente el juicio cuando el medio de defensa se encuentre establecido en algún reglamento, pues tal disposición no reúne ambos requisitos, por lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que en este caso no será obligatorio agotar el recurso ante el juicio, y no deberá sorberse el juicio así intentado".⁴⁰

La propia Sala Superior ha aceptado que un reglamento de ejecución, como lo es el Reglamento del Artículo de la Federación, al sobreseer los juicios promovidos contra resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que no admiten los recursos de inconformidad promovido por los particulares, apoyándose que en contra los tales resoluciones procedía el recurso de renovación en los términos del artículo 26 del citado reglamento.

Pero los tribunales judiciales federales no han aceptado lo anterior, por considerar que un reglamento de ejecución no puede crear recursos administrativos.

El Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa de Distrito Federal, EN Juicio De Amparo núm. 36/85, resolvió con fecha 13 de marzo de 1985, lo siguiente:

⁴⁰ CIT. POR DÍAZ RIVADENEYRA, Carlos. El Recurso de inconformidad, 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998. p. 293.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Ahora bien, si el Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, sí establece está yendo más allá de lo que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente, y, por consiguiente está desbordando el límite que debe tener por su propia naturaleza que es, precisamente, el precepto que reglamenta y, consecuentemente, a este respecto, se opone a las disposiciones del ordenamiento general, que lleva al detalle y no pueda considerarse que esté en vigor.

Y si la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, con apoyo a este numeral resolvió el asunto que se le planteó, lo hizo en contravención con lo que establece el artículo 237 del Código Fiscal de la federación, que ordena que sus sentencias se fundarán en derecho, y con este acto, transgrede las garantías de legalidad, seguridad jurídica que contienen los artículos 14 y 16 constitucionales en perjuicio de la parte quejosa".⁴¹

"En efecto, es inexacto que el Juez Federal introduzca cuestiones que no fueron objeto de la litis constitucional, y con ello viole el principio de congruencia de las sentencias, ya que de la lectura de la demanda de la quejosa se observa que en un segundo concepto de violación en el que se aduce la indebida aplicación del artículo 133 de la Ley del Seguro Social de

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit. p. 381.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1943, en tal virtud, el juez del conocimiento analizó en forma congruente la aplicabilidad del artículo 26 del reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, en cuanto al artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, no contempla procedimientos de impugnación posteriores a la resolución del recurso de inconformidad".⁴²

Lamentablemente algunas Salas del Tribunal Fiscal han resuelto que si un reglamento de ejecución prevé un recurso administrativo debe agotarse y no de hacerse se está en presencia de una resolución que no es definitiva y procede sorberse el juicio de nulidad intentado por cuanto que ellas carecen de competencia para juzgar la constitucionalidad de dicho reglamento, a lo que se ha sostenido que no es un problema de inconstitucionalidad sino de legalidad: exceso del reglamento sobre la ley.

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 impugnable mediante el recurso administrativo. Las características que debe reunir dicha resolución, son:

⁴² Ibidem. p. 390.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 1.- Que sea definitiva;
- 2.- Que sea personal y concreta;
- 3.- Que cause un agravio;
- 4.- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta; y
- 5.- Que sea nueva.

Una resolución administrativa es definida cuando 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 o dependencia especial, quien decidirá si la confirma, modifica o rechaza. El Código Fiscal de la Federación de 1938 establecía que las multas de \$500.00 en adelante que imponían las Oficinas Federales de Hacienda eran provisionales, por cuanto que de oficio deberían ser revisadas por la Procuraduría Fiscal de la Federación y si esta unidad administrativa la confirmaba o la modificaba disminuyendo el monto de la sanción, el acto que con tal motivo emitía era definitivo y, por ende, impugnabile por el infractor, pero no así el primero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En segundo término tenemos que la resolución debe ser personal y concreta, por lo que no puede agotarse el recurso administrativo contra resoluciones de carácter general, abstracto e impersonales.

El recurso administrativo no procede contra resoluciones impersonales en virtud de que una resolución de este tipo no pueda 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, general y abstracta causa de una sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procede en su contra el juicio de garantías.

En tercer término tenemos que la resolución debe causar un agravio; que la misma origine un perjuicio o lesiones un interés legítimo directo o indirecto.

Como al expedirse el Código Fiscal de la Federación de 1966 el legislador se limitó, en muchas situaciones, simplemente a recoger en sus términos preceptos del anterior ordenamiento en el que no se establecían recursos administrativos, tenemos que hoy el recurso administrativo procede en las hipótesis previstas no sólo en contra de la resolución que conste por escrito, sino también que la derivada de una negativa ficta, que representa el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

significado que se da al silencio de una autoridad, una vez transcurrido el término, entonces de noventa días hábiles desde la fecha en que se planteó un problema ante la autoridad hacendaria, hoy de tres meses.

“El vigente Código Fiscal no distingue en cuanto al tipo de resoluciones que pueden impugnarse, cuando en su artículo 122 fracción II expresa que para la tramitación de un recurso administrativo se deberá precisar los agravios que causa el acto impugnado. Por su parte, el artículo 37 del mismo ordenamiento nos dice que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e imponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, o bien esperar a que se dicte la resolución; de lo que se concluye que en alguno de los distintos casos e hipótesis de procedencia de los recursos establecidos por el propio ordenamiento, es posible impugnar no sólo las resoluciones que consten por escrito, sino también las derivadas del silencio de las autoridades.”⁴³

⁴³ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, 3ª edición, Edit, Trillas, México, 2001. p. 392.

Confirma lo expuesto lo que establece el Código Fiscal en el artículo 123, fracción III, de que el que promueve deberá acompañar al escrito en que se interponga al recurso, la constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando "se trate de negativa ficta".

Que la resolución sea nueva significa que lo que ella resuelva no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no han sido materia de recurso administrativo, o que no han sido materia de juicio, o que no lo han sido de un recurso especial.

"Son elementos secundarios de validez: . a) Término dentro del cual ha de hacerse valer; b) Autoridad ante quien debe hacerse valer; c) Período de admisión de pruebas; d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas; e) Momento en que empieza a correr el término; y f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales."⁴⁴

En el recurso que se establezca deberá precisarse el término dentro del cual de hacerse valer la inconformidad. De omitirse este dato, para la materia tributaria, se estará a lo previsto en el artículo 121 del Código Fiscal,

⁴⁴ NAVARRO AYALA, Jorge. El nuevo Código Fiscal. 11ª edición, Edit. Lymusa, México. 1999. p. 278.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de que el escrito de interpretación del recurso deberá ser presentado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se impugna.

Sin embargo, si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo que el CFF señala para la interposición del recurso, este plazo se suspende hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

En el actual Código Fiscal de la Federación hoy sólo alude a la obligación del promovente de acompañar con su escrito en que interpone el recurso, las pruebas documentales que ofrezca y del dictamen pericial en su caso, que cuando las pruebas documentales no obren en poder de él, no obstante que se trata de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar donde se hallen para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, ya que dada la amplitud del plazo de 45 días que se concede para impugnar el acto, no hay período de admisión de pruebas.

Tratándose del recurso administrativo previsto en el CFF, los documentos que acrediten la personalidad y las pruebas documentales podrán presentarse en fotocopia simple; sólo en el caso de que los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

documentos antes señalados la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación de los originales o copia certificada de los mismos. Si alguna de las pruebas no obran en poder del recurrente pero legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal los proporcione.

Respecto al cuarto elemento, la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que algunas leyes administrativas señalan y otras no y que el Código Fiscal precisa que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso, ya que si la autoridad fiscal no resuelve lo ante ella planteado dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, se refutará que existe negativa ficta, esto es, que el silencio de la autoridad se considera como una resolución negativa, para que el particular afectado pueda ocurrir al Tribunal Fiscal a demandar su nulidad, tal como si existiese una resolución por escrito.

Se dice que puede, porque pasados los cuatro meses, el contribuyente queda en condiciones de optar por acudir de inmediato ante el Tribunal Fiscal o seguir esperando la resolución por escrito, de tal modo que no es obligatorio, una vez transcurridos los cuatro meses, acudir al juicio de nulidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ante el Tribunal Fiscal; Como lo previene el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que toca al quinto elemento, no hay uniformidad en nuestra legislación, federal o local, respecto al momento en que empieza a correr el término para interponer el recurso administrativo, aun cuando para la mayoría de las leyes administrativas la cuenta empieza a correr al día siguiente de la notificación y para la materia fiscal federal, así como para algunas legislaciones fiscales locales, el término empieza a correr al día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto a impugnarse.

El segundo párrafo del artículo 135 del Código Fiscal expresa que la manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquélla en que debiera producir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior.

Como último elemento, se encuentra que contra la resolución desfavorable que se emita como consecuencia del recurso hecho valer el interesado debe quedar en libertad para impugnar dicha resolución ante los órganos jurisdiccionales. De no otorgarse este derecho no existirá obligación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de agotar el recurso, ya que su exigencia sería violatoria del artículo 13 Constitucional por considerarse que en este caso la autoridad administrativa se erigiría en un tribunal especial.

Son requisitos formales para la admisión del recurso: a) Que el escrito de inconformidad sea claro, que no sea oscuro, que permita a la autoridad entender lo que manifiesta, y b) Que el escrito consigne los elementos siguientes:

- I. "Quién promueve
- II. Señalamiento de la autoridad responsable: quién emitió la resolución que se impugna
- III. Qué se impugna: la cita de la resolución que se reclama
- IV. Exposición de los antecedentes que culminaron con la emisión de la resolución: la relación de hechos
- V. Que se funde la pretensión: la cita del derecho que apoya la inconformidad
- VI. Ofrecimiento de las pruebas que demuestren la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de derecho.

De no exponerse correctamente estos elementos, puede dar ello origen a que la autoridad revisora confirme la resolución impugnada ante la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

imposibilidad de juzgarla. Sin embargo, en estos casos, la autoridad está obligada a requerir al inconforme para que aclare su escrito, con el apercibimiento legal correspondiente, salvo en tratándose de los recursos que regula el Código Fiscal de la Federación.⁴⁵

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE ELLOS DEBE REQUERIR AL PARTICULAR, POR UNA SOLA VEZ, QUE SUBSANE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.- Si el escrito por el que se interpone el recurso administrativo no expresa los agravios que causa la resolución combatida, la autoridad que conozca del mismo no debe desechar la instancia sino que en los términos del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, debe prevenir al particular, por una sola vez para que complete su promoción."⁴⁶

Con respecto a las pruebas surge el problema de la pericial técnica, pues al no coincidir el perito del recurrente con el que a su vez designe la autoridad generalmente entre el dicho del perito contador del particular y lo

⁴⁵ LERDO DE TEJADA, Francisco. Ensayos de Derecho Tributario. 10ª edición. Edit. Trillas, México. 2000. p. 293.

⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit. p. 576.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

asentado en el acta final por los visitadores deberá ésta designar a un perito tercero en discordia.

Lamentablemente, a partir de 1990, en los términos del artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, cuando en el escrito agotando el recurso administrativo no se haga el señalamiento del acto que se impugna y de los agravios que cause el acto combatido, la autoridad fiscal desechará por improcedente el recurso interpuesto. Demasiado rigorismo.

Debido a las críticas que esto causó, de que ni la Ley de Amparo es tan estricta y fallos de los Tribunales Colegiados de Circuito y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con respecto a preceptos iguales de rigoristas aplicables en el juicio de nulidad, el legislador atenuó lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 122, para consignar.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Si no expresan los agravios estos son ininteligibles, la autoridad deberá prevenir al recurrente para que aclare su escrito, que es oscuro, con el apercebimiento que se le desechará de no hacerlo en el plazo que se le señalará.

Siendo el escrito irregular o no se ofrezcan y presenten el acto que se impugna o las pruebas para demostrar la ilegalidad del mismo, se deberá requerir al promovente para que corrija lo omitido y de no hacerlo en el plazo señalado perderá el derecho a señalar los hechos y se tendrá por no ofrecidas las pruebas.

En estos casos resulta peligroso para el recurrente que la autoridad administrativa designe, en un recurso administrativo, el perito tercero en discordia, pues seguramente que la designación recaerá en una persona que dependa de ello o a la cual ella le cubra sus honorarios, por lo que su imparcialidad se pone en tela de duda. Demostrada la dependencia económica, el tribunal, judicial o administrativo, tendrá que invalidar dicho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

peritaje y designar a un nuevo perito tercero que invalide dicho peritaje y designar a un nuevo perito tercero en discordia.

Por último, si el interesado persona física no es quien promueve o es una persona moral, en uno u otro caso quien promueva debe acreditar su personalidad y si ésta se acredita con un poder especial para pleitos y cobranzas, ante toda autoridad administrativa o jurisdiccional, deberá probar quién firma que está autorizado para ejercer la abogacía, salvo que en tratándose de una persona moral la gestión se realice en los términos de la ley que regula y conforme a sus estatutos, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones, como lo previene el último párrafo del artículo 122 del Código Fiscal de la Federación.

En ocasiones el recurrente entrega el acto a impugnarse faltando pocos días para su defensa y el litigante descubre que el poder con que se pretende acreditar la personalidad es una copia simple del testimonio notarial, no existiendo tiempo para adquirir uno debidamente autorizado.

En estos casos, el escrito se presenta con dicho documento ya que la autoridad que reciba el escrito deberá requerir de inmediato al promovente para que presente un poder autorizado dentro del término de cinco días siguientes a aquél en que reciba el requerimiento, con el apercibimiento de

**EXHIBICION CON
FALLA DE ORIGEN**

desechamiento del recurso en caso de no aportarse; periodo éste que se aprovecha para entrar en posesión de un testimonio autorizado.

El legislador, para evitar esta pérdida de tiempo y omisiones fácilmente subsanables en el plazo de cinco días, resolvió, a partir del 1º de enero de 1997, que los documentos a que se refiere el artículo 123 en sus cuatro fracciones los que acrediten la personalidad, el acto impugnado, la constancia de notificación, las pruebas documentales y dictamen pericial, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales y se presenten ante la autoridad de tener ésta la sospecha de que no existen o son falsos.

El recurrente no tiene porqué acreditar su personalidad cuando en el acto o resolución impugnado ya está reconocida como lo previene el artículo 123 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

Pero a partir de 1990 hasta 1994, para los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, cuando no se acompañaba el acto que se impugnaba o los documentos con los que se acreditaba la personalidad, se tenía por no Interpuesto el recurso; de no acompañarse las pruebas ofrecidas, se tenían estas por no presentadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior se modificó, a partir del 1º de enero de 1995, para establecerse la obligación de la autoridad para requerir al recurrente para que en el plazo de cinco días presente el acto combatido o el documento con el que acredita la personalidad que se atribuye; de no hacerlo se tendrá por no interpuesto el recurso.

Si las pruebas no se presentan en dicho plazo, se tienen por no presentadas quedando indefenso el inconforme.

Por último, tenemos el problema de la presentación de las pruebas ante la autoridad, generalmente a través de la Oficialía de Partes, no teniéndose siempre el cuidado de que dicha Oficina precise en la copia que sella del escrito con que exhiben lo que se entrega, por lo que de extraviarse algún documento no hay manera de probar que se presentó.

IV.2.- La improcedencia de este recurso

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 124 señala los casos en los cuales es improcedente el recurso que se hace valer en contra de los actos administrativos y el efecto señala:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 124. Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias
- III. Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación
- IV. Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto
- V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente
- VI. En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código
- VII. Si son revocados los actos por la autoridad
- VIII. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación

- 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. (D.O.F. 31-Dic-1999).
1. El acto administrativo no afecte el interés jurídico del recurrente, lo que quiere decir que las consecuencias del acto o resolución administrativa que se impugnan no causen un agravio o lesione el interés jurídico del recurrente.
 2. Que se trate de resoluciones dictadas en un 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.
 3. Que los actos o resoluciones administrativas que se impugnen por la vía del recurso, hayan sido anterior o simultáneamente impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación; en otras

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

palabras, el recurso administrativo y el juicio fiscal no son compatibles ni concurrentes.

4. Que el acto o resolución administrativa impugnada se haya consentido por el recurrente, entendiéndose únicamente por consentimiento cuando no se haya promovido el recurso o juicio en el plazo señalado al efecto. En este caso, debe destacarse como acto consentido el pago de contribuciones derivado del acto o resolución, pues, como ya se mencionó al hablar del "pago bajo protesta", el pago liso y llano de contribuciones no entraña consentimiento con el acto que las origina, siempre y cuando se hubiesen interpuesto oportunamente los medios de defensa pertinentes al caso.
5. Que sean conexos a otro acto o resolución administrativa que haya sido impugnada por medio de otro mecanismo de defensa.
6. En el caso de que el recurrente no amplíe el recurso administrativo interpuesto por haberse impugnado la notificación, en los términos que ya señalamos en el capítulo III de esta obra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

El artículo 126 del Código Fiscal señala que no procede el recurso de revocación contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales.

IV.3.- Resoluciones en materia de revocación

- a) La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada: 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 autoridad competente.

El Código Fiscal de la Federación nos señala los requisitos que debe satisfacer esa resolución al expresar, en el primer párrafo del artículo 132 que 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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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.

Esto último es debido a que si la autoridad que resuelve considera, por ejemplo, que con el primer agravio es suficiente dejar sin efecto el acto reclamado, no tienen caso examinar los restantes agravios expuestos porque en nada variarían el sentido de la resolución.

Pero hay un punto muy interesante y que debemos tener presente cuando habiéndose expuesto varios agravios, la autoridad resuelve el recurso conforme al segundo o tercero de ellos, para el efecto de que se dicte un nuevo acto, subsanándose la irregularidad expuesta.

Por ejemplo: como primer agravio se alega incompetencia de la autoridad que emitió la resolución y, como segundo agravio, falta de fundamentación y motivación de la misma. La autoridad al resolver el recurso desecha el primer agravio y acepta el segundo como procedente. Si el particular acepta esta resolución y no la impugna ante el tribunal correspondiente, cuando la misma autoridad recurrida dicta su nuevo acto dando cumplimiento a lo ordenado fundándolo y motivándolo, ya no puede

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

volver a señalar como agravio la incompetencia de dicha autoridad porque consistió la violación del orden en que debió de haberse resuelto el recurso administrativo inicial.

Se ha sostenido que la garantía de legalidad relativa a la fundamentación y motivación de los actos de la autoridad consagrada en el artículo 16 Constitucional, no debe entenderse como un mero y absurdo formulismo que lleve a interpretaciones desvirtuadas del sentido o razón de ser de esa garantía individual, que radica en esencia en asegurar a los afectados por el mero acto de autoridad que no queden en estado de indefensión al no darles a conocer los motivos, razones o circunstancias por lo que procedió la afectación, así como los fundamentos jurídicos que apoyen esos razonamientos.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal ha resuelto respecto a este requisito lo siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL.- Cuando el artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, si se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación o la que sea tan imprecisa que no de elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, podrá dar lugar a la declaración de nulidad de la resolución por falta formal de fundamentación y motivación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá declararse la nulidad por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o contenido pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos."⁴⁷

No obstante lo anterior es frecuente reparar en resoluciones que omiten la cita de los preceptos que apoyan la motivación expuesta en contra del

⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit. p. 392.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recurrente, bien por simple olvido o porque ella no encuentre apoyo en disposición alguna.

- b) Al dictarse el acto que viene a resolver el recurso administrativo debe éste ocuparse de todos y cada uno de los conceptos planteados por el promovente, pues la omisión de uno de ellos lo vuelve ilegal y obliga, previa sentencia del tribunal, a que la autoridad expida nuevo acto subsanando tal irregularidad.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. AL RESOLVERLOS DEBEN ESTUDIARSE TODOS Y CADA UNO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD EXPUESTOS.- Las autoridades administrativas están obligadas a hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas en el recurso administrativo. En este orden de ideas, cuando la autoridad emisora del acto combatido omita el estudio de alguna de las cuestiones formuladas en el recurso presentado durante la fase oficiosa del procedimiento, la Sala del conocimiento debe concretarse a ordenar que se subsane esa irregularidad."⁴⁸

- c) Al resolverse el recurso administrativo la autoridad está obligada a examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, indicando si son o no

⁴⁸ Ibidem. p. 399.

pertinentes y el valor que tienen frente al acto reclamado. Salvo cuando el recurso verse sobre puntos de derecho, éstos no están sujetos a prueba.

Si la autoridad no examina las pruebas se deja en estado de indefensión al recurrente al no saber éste el porqué las pruebas presentadas no fueron suficientes para desvirtuar el acto impugnado, no siendo suficiente con que se exprese en la resolución que ellas no desvirtuaron lo manifestado en tal acto, porque lo anterior no constituye valorización y examen de ellas.

La Sala Superior, en su Jurisprudencia núm. 71, dispuso:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES Y VALORARSE LAS PRUEBAS APORTADAS AL RESOLVERLOS.- Las autoridades administrativas deberán hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas y valorar todas las pruebas aportadas en el procedimiento oficioso, pues en caso contrario la resolución que dicten deberá ser anulada de conformidad con el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, para el efecto de que subsane estas omisiones."⁴⁹

⁴⁹ Ibidem. p. 408.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Afirmar dogmáticamente que las pruebas presentadas no desvirtúan los hechos, no constituye dicha valoración y examen y como resulta indudable que en la resolución no se hizo un estudio claro y detallado de las referidas pruebas; es fundada la sentencia a revisión, cuando afirma que no consigna razonamiento alguno porqué dichas pruebas no desvirtúan los hechos asentados en el acta de auditoria y es procedente confirmarla.

Llama la atención que la mayoría de las autoridades administrativas, federales como locales, no saben estudiar y valorar las pruebas que se presentan; en cambio, las autoridades fiscales federales sí proceden al examen y estudio de las pruebas, salvo excepciones.

"PRUEBAS OFRECIDAS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN. LA AUTORIDAD ESTÁ OBLIGADA A ESTUDIARLAS Y VALORARLAS AL RESOLVER EL RECURSO.- Las pruebas ofrecidas y exhibidas por un particular al interponer el recurso de revocación, deben de ser estudiadas por la autoridad al resolver el recurso administrativo de que se trata, ya que de no hacerlo, incurre en un vicio formal que trae como consecuencia la nulidad de tal resolución."⁵⁰

⁵⁰ Ibidem. p. 410.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pues la omisión de uno de ellos vuelve ilegal el acto impugnado.

La litis se constituye con los agravios que el inconforme expone en contra del contenido de la resolución combatida, limitándose la autoridad que lo resuelve a tomar en cuenta únicamente los argumentos que en los momentos procesales oportunos expresó aquél, estando obligada ella a constreñirse a los puntos que constituyen la litis, por lo que no puede ir más allá de lo expuesto en el acto recurrido y de los agravios que recoge el escrito que lo impugna que conforman los puntos a resolverse. Sostener lo contrario sería acabar con la seguridad jurídica, introducir la incertidumbre.

Por lo tanto, al resolverse el recurso administrativo no puede mejorarse, cambiarse o darse la fundamentación y motivación del acto impugnado; no puede subsanarse los errores cometidos por la autora del acto; ni las irregularidades en que incurrió en ella en la fase oficiosa; no pueden hacerse valer argumentos jurídicos no expuestos en el acto, ni aprovecharse de los argumentos del recurrente para corregirlo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es recomendable siempre cortejar el acto impugnado con la resolución que da fin al recurso administrativo para observar si la autoridad que la emitió se ajustó a la litis: se apoyó en preceptos que no se citan en el acto recurrido, introdujo argumentos no expuestos en dicho acto.

- e) No cualquier autoridad está autorizada o tiene la competencia para resolver un recurso administrativo. En ocasiones es la ley la que nos precisa quienes resolverá la controversia, en la mayoría de los casos es el reglamento de ejecución o el reglamento de organización interna de la dependencia a quien le compete la administración de la materia y en otros el escrito o acuerdo de delegación de facultades.

No siempre la resolución que recae en el recurso administrativo debe dictarla la misma autoridad que expidió el acto impugnado, pues en ocasiones compete al superior jerárquico o bien a una comisión o dependencia especial emitirla. En la resolución que da fin a este medio de defensa deben de citarse los ordenamientos que otorgan dicha competencia, por lo que bastará con revisarlos para concluir si se tiene conferida o no.

Por cuanto hace a las clases de resoluciones que ponen fin a recurso, el artículo 133 del Código Fiscal, en sus cinco fracciones, nos precisa las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

distintas resoluciones que pueden dar fin al recurso administrativo aplicables a la materia administrativa, que son:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por interpuesto o sobreseerlo, en su caso."
- II. "Confirmar el acto impugnado," esto es, que el recurrente no demostró la ilegalidad del mismo, por lo que se procede a confirmarlo.
- III. "Mandar reponer el procedimiento administrativo". Aquí quedan comprendidas la ilegalidad por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular.
- IV. "Dejar sin efecto el acto impugnado." Le asiste la razón al recurrente en cuanto a la incompetencia de la autoridad que emitió el acto por lo que se deja sin efecto el acto combatido.
- V. "Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituye, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente." Cuando se resuelve que es de modificarse el acto impugnado debe darse las bases para ello a la autoridad que lo dictó, como sería: se declara improcedente la multa impuesta en

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

virtud de que la autoridad sancionados no tomó en cuenta la situación económica del infractor y razones que lo orillaron a dejar de cumplir con lo mandado por la ley o el reglamento de policía y buen gobierno.

Si el derecho le asiste totalmente al recurrente, debe resolverse para el efecto de que la autoridad del acto reclamado emita un nuevo dejando sin validez el suyo, o bien, si el derecho le asiste parcialmente al inconforme, dicte un nuevo eliminando lo ilegal y dejando subsistente la parte que se confirma del acto impugnado.

En tratándose de agravios sobre violaciones de formalidad, vicios de procedimiento, y en su caso, cuando la resolución combatida se dictó en ejercicio de facultades que no correspondieron a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, deberá ordenarse en la resolución que ponga fin al recurso el que se dicte nuevo acto que corrija o subsane dichas violaciones o vicios.

IV.4.- Advertencias al intentarse este recurso

Tanto abogados como personas que defienden sus derechos con motivo de la emisión de resolución definitiva que lesione sus derechos, al intentar el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

recurso de revocación deberán observar lo siguiente; toda vez que el no hacerlo entorpecerá en gran medida el éxito que pudiera obtener con el recurso interpuesto.

1. Es improcedente el recurso administrativo cuando se alegue la inconstitucionalidad de una ley administrativa o tributaria, así como de un decreto delegado que son los que emite el presidente de la República reformando a las Tarifas Generales de Importación y de Exportación, o de un reglamento de policía y buen gobierno.

Sólo los tribunales judiciales federales tienen competencia para conocer de la inconstitucionalidad de una ley.

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la federación a través del juicio de amparo.

Si se estima que una resolución administrativa que se apoya en una Ley inconstitucional puede ser nulificada a través de un recurso administrativo, es optativo para el inconforme agotar este medio de defensa en el que alegará causales de ilegalidad y después, de no lograr su revocación, acudir ante el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Juez de Distrito de su jurisdicción en juicio de Inconstitucionalidad. Esto encuentra su apoyo en el último párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

2. Si el recurso administrativo no consigna la forma o manera de detener los efectos del acto a impugnarse acúdase directamente al juicio de amparo.

Al efecto, la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la siguiente jurisprudencia:

"No existe obligación de agotar, previamente al amparo, el recurso de reconsideración que estatuye el artículo 16 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, porque la interposición de ese medio de defensa no suspende los efectos de los actos reclamados, en los términos que previene la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo."⁵¹

3. Cuando el acto a impugnarse contiene violaciones de fondo a la Constitución no es obligatorio agotar el recurso administrativo, por lo que puede acudirse directamente al juicio de garantías.

⁵¹ Ibidem. p. 563.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN.- En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y con base en ambas esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituirlo significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación), le impedirán hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario."⁵²

⁵² Ibidem. p. 121.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Lamentablemente, en buen número de casos, los particulares, considerando que la resolución administrativa que les lesiona sus intereses viola garantías individuales, acude directamente al juicio de amparo haciendo a un lado el recurso administrativo, olvidando que las causales de ilegalidad que se hacen valer en este medio de defensa coinciden en su mayoría, con las garantías que protegen los artículos 14 y 16 Constitucionales, pero que no constituyen violaciones de fondo a la Constitución sino a las leyes u ordenamientos que se están aplicando.

4. Al agotarse un recurso administrativo hay que cerciorarse de su existencia legal y del término que se tiene para intentarlo; sobre todo cuando empieza a correr el plazo: el día en que se notifique el acto, o al día siguiente en que se notificó, o al día siguiente de aquel en que haya surtido su efecto. No en todos los ordenamientos se señala el mismo cómputo.
5. Cuando se esté frente a un recurso administrativo que es optativo, examínese las ventajas o desventajas de agotarlo. Si se tiene conocimiento de que la autoridad administrativa, en casos similares, ha concedido la razón al inconforme agotarlo y evítese un juicio que tiene una mayor duración; si la autoridad no concede la razón al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recurrente, acúdase directamente al juicio que corresponda y evítese pérdida de tiempo.

6. Al interponerse un recurso administrativo hágase de cuenta que se está acudiendo directamente ante un tribunal, por lo que deberán de exponerse los argumentos debidos y ofrecerse las pruebas idóneas, pues al presentarse ante éste en contra de lo resuelto en el recurso administrativo el particular no puede ya mejorar su defensa y ofrecer nuevas pruebas a menos que se trate de pruebas supervivientes.

Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación había establecido jurisprudencia en la que sostuvo que el artículo 237 del CFF, en ninguna de sus partes prevé que los argumentos jurídicos no aducidos en el procedimiento administrativo no pueden vertirse en el juicio de nulidad, resulta claro que los mismos deben ser materia de estudio en fase contenciosa, sin que pueda considerarse que la demanda queda en estado de indefensión, toda vez que al contestar la demanda puede rebatir todos y cada uno de los conceptos de anulación hechos valer en la demanda.

7. Nunca alegar violaciones de notificación, de procedimiento o de formalidades esenciales si se tiene la razón en cuanto al fondo, ya que nada se ganaría con la reposición de lo violado y sí habría pérdida de tiempo, desnaturalizando con ello la esencia del recurso.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

8. Aléguense las violaciones de notificación, de procedimiento o de formalidades esenciales cuando ello beneficia al promovente.
9. Revísese siempre la competencia de la autoridad administrativa que ha emitido el acto o resolución.
10. Dirjase el escrito interponiendo el recurso a la autoridad a quien el ordenamiento señala como competente para recibirlo.

No olvidar que el Código Fiscal de la Federación, para los recursos que él recoge, el segundo párrafo de su artículo 120 nos dice: Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente. Esto no lo recoge el recurso administrativo que crea la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin embargo, esto nos permite ver la disconformidad o irregularidades en la Ley o Reglamento para una regulación debida de los recursos.

IV.4.- Problemática actual

- a) El artículo 116 del Código Fiscal de la Federación señala que los actos administrativos dictados en materia fiscal federal se podrán impugnar mediante el recurso de revocación. El artículo 117 del Código citado, de manera prevista en su fracción I señala que procede contra las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley; las que dicten las autoridades aduaneras; cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal; y en su fracción II lo hace procedente en contra de actos de autoridades fiscales federales que: exijan el pago de créditos fiscales, cuando se aligue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código en cita; cuando se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se aligue que éste no se ha ajustado a la ley; afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código; determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de dicho Código.

Ahora bien, el artículo 120 y 125 del Código Fiscal de la Federación señalan que la interposición de dicho recurso será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El artículo 294 de la Ley del Seguro Social establece que cuando los patrones demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los consejos consultivos delegacionales, los que resolverán lo procedente.

También señala que las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.

El artículo 1º del Reglamento del Recurso de Inconformidad establece que el recurso de inconformidad señalado en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, se tramitará conforme a las disposiciones de este Reglamento y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el derecho común, siempre que las disposiciones de dichos ordenamientos no contravengan la Ley del Seguro Social o sus reglamentos.

En el particular tanto el recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación como el Recurso de Inconformidad que prevé la Ley del Seguro Social, se hacen valer contra resoluciones definitivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, se señala que contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desecamiento del Recurso de Inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el consejo consultivo delegacional correspondiente, haciendo dudoso si la revocación tiene la connotación de recurso, o bien, si el concepto de revocación que se regula debe entenderse como concepto original, y no conceptualizado como recurso.

- b) Si en el Reglamento del Recurso de Inconformidad se equipara a la Revocación con el Recurso de Revocación de regula el Código Fiscal de la Federación, que procede contra resoluciones definitivas y si el recurso de inconformidad que Regula la Ley del Seguro Social y el Reglamento del Recurso de Inconformidad que procede contra resoluciones administrativas definitivas, y si él la revocación regulada por el artículo 31 del citado reglamento se hace proceder contra actos dentro del recurso de inconformidad, luego entonces se desnaturaliza la esencia del Recurso de Revocación.

Los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, establecen el Recurso de Inconformidad como el medio de que disponen los patrones y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

demás sujetos obligados, así como los asegurados y/o sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que ellos consideren lesivos a sus intereses.

Conforme lo establece el artículo 294 de la nueva LSS, cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establece al efecto el reglamento expedido por el Ejecutivo Federal para normar dicho precepto, ante los Consejos Consultivos Delegacionales componentes para conocer tal recurso administrativo obligatorio en cuanto a su interposición los que resolverán lo procedente con arreglo a derecho.

Resulta evidente entonces que no todos los actos emitidos por el IMSS, ya como OPD en su función de entidad aseguradora nacional o ya actuando con el carácter de OFA, pueden ser materia de impugnación, pues interpretado armónicamente dicho precepto sólo lo serán aquellos actos que revistan la característica de definitividad, esto es, que constituyan un acto definitivo, a fin de poder ser impugnables en Inconformidad.

Con independencia de que en el siguiente capítulo analicemos lo relativo al trámite del Recurso administrativo de Inconformidad, que es el medio

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ordinario de defensa previsto por la propia ley para el evento de que un acto definitivo del Instituto agrave a persona determinada sea patrón, asegurado o beneficiario, atendiendo a las circunstancias y por virtud de la omisión del legislador federal en establecer una definición categórica y precisa de lo que debe entenderse por acto definitivo, pese a constituir éste un requisito de procedibilidad en la impugnación formal de ellos, deberemos conceptuar que se entiende por acto definitivo y sosteniendo que el vocablo acto definitivo del IMSS, consiste en un tipo de acto jurídico de índole administrativa.

En efecto, es acto jurídico, porque resulta ser una manifestación de la conducta humana susceptible de producir efectos de tal naturaleza, principalmente cuando se verifica de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso en particular; y es un acto de índole administrativa, no sólo porque lo dicta un OPD que forma parte de la administración descentralizada en su función de institución aseguradora nacional prestadora del servicio público de seguridad social acto que produce el efecto de dar vida a un derecho o a una obligación, por lo que deviene en constitutivo, ni tampoco porque lo emita como OFA con el carácter de autoridad fiscal y en cumplimiento de sus funciones dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, sino más bien porque se trata en realidad de una declaración de voluntad de un órgano de la administración pública

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

paraestatal, emitido en uso de atribuciones regladas o discrecionales, susceptible de crear en forma particular obligaciones, derechos o situaciones jurídicas de eminente naturaleza administrativa.

Entendemos pues que los elementos esenciales del acto administrativo son: "1) que provenga de órgano competente; 2) que sea una manifestación de voluntad del órgano administrativo del que emana; 3) que tenga un objeto determinado; y, 4) que reúna los requisitos de forma que previenen las leyes para su existencia."⁵³

Pero si la palabra acto nos lleva a tantas adquisiciones, por su parte el vocablo definitivo, no es menos complejo desde el punto de vista jurídico.

"La palabra definitivo, es un adjetivo que alude al carácter permanente de un acto determinado, que trasciende después de todo, y por ende, dicho adjetivo utilizado desde la óptica jurídica, sin duda que se refiere a algo que decide, resuelve o concluye en último término, entendiéndose entonces que ya no hay forma de lograr su revocación, modificación, alteración, anulación o dejar sin efectos el acto aludido, ni por parte del particular que lo resiente

⁵³ SÁNCHEZ LEÓN. Gregorio. Op. Cit. p. 391.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ni por quien lo emite, a menos desde luego que se utilicen los mecanismos legales específicamente creados para ello."⁵⁴

En lo que más nos interesa ahora, los actos jurídico-administrativos que son más frecuentes en la función operativa del IMSS, de entre todos aquellos que pueden considerarse definitivos y por ende impugnables a través del recurso administrativo de inconformidad, son los que emite precisamente en su función de autoridad fiscal, entendiendo por el concepto autoridad: aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar un acto concreto, y que se halla revestida de una potestad o competencia legalmente conferida para ejercer una función pública determinada, así como para dictar resoluciones dentro del ámbito de atribuciones que la ley le confiere expresamente, toda vez que resulta ser de explorado derecho el que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, resoluciones cuya obediencia por parte del particular es indeclinable bajo el apercibimiento de ser sancionado y/o la posibilidad de su ejecución forzosa del propio acto autoritario, en virtud del imperio de que goza la autoridad por ley.

Por cierto, en algunas otras materias jurídicas por ejemplo, en el juicio de amparo, el principio de la definitividad resulta básico para su

⁵⁴ NAVARRO AYALA, Jorge. Op. Cit. p. 288.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedibilidad, pues en tanto haya un medio legal llamado recurso o instancia que al agotarse pueda efectivamente modificar o revocar el acto definitivo propiamente dicho dada su posibilidad material de revocación; ello es así, aunque hablemos de un acto de autoridad, independiente de su naturaleza ya administrativa o ya fiscal funciones ambas que le son comunes al Instituto en su labor cotidiana. Así las cosas, obviamente guardadas las debidas proporciones, el Recurso administrativo de Inconformidad es un cierto modo similar al juicio de control Constitucional, pues en tanto haya un medio o mecanismo legal para modificar el sentido del acto, no estaremos frente a lo que pudiéramos denominar ahora, un acto definitivo impugnabile.

Ahora bien, los actos definitivos atribuibles al IMSS que con mayor frecuencia son recurribles en Inconformidad que no los únicos, resultan ser los que realiza como autoridad fiscal, en los que deberá observar el Instituto, invariable e ineludiblemente, los requisitos que para la existencia y validez jurídica del acto autoritario establece el artículo 16 de la Constitución Federal, y en su caso el numeral 38 y demás relativos del CFF, requisitos de forma y fondo que podríamos reducir a los siguientes:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III. Estar fundado y motivado, esto es, satisfacer el principio de legalidad y la garantía de seguridad jurídica que consagra el propio artículo 16 de la Constitución Política. En concreto, fundar y motivar son dos requisitos distintos que para cumplir con dicho mandato Constitucional se convierten en uno solo, pues es ilegal el acto que se funda pero que no se motiva o viceversa. Fundar, consiste en citar o invocar el precepto legal en el cual se apoya la autoridad para su determinación; en tanto que motivar legalmente un acto, es exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho, a efecto de adecuar un caso determinado a la hipótesis legal; de lo abstracto y genérico pues, a lo concreto y específico. Así lo ha resuelto, en reiteradas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante Tesis Jurisprudenciales. Deberá siempre expresarse el objeto o propósito de que trate la resolución o acto autoritario.

Asimismo, debe expresarse el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido el acto, y de ignorarse el nombre deberán señalarse los datos suficientes que permitan su identificación, invocándose invariablemente el domicilio de la persona a quien se dirige el acto, para efectos de su legal notificación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- IV. Que el documento ostente la firma del funcionario emisor competente, a fin de que exista mandamiento escrito emitido por quien legalmente esté facultado para irrogar actos de molestia al particular gobernado, en la inteligencia que si se tratase de resoluciones administrativas que determine una responsabilidad solidaria, se señalará la causa de ella.

Desde luego que la anterior enumeración de los requisitos mínimos de los actos autoritarios, prevista en el artículo 38 del CFF, nos ilustra sobre los elementos esenciales que en nuestra opinión debiera revestir un acto definitivo del IMSS cuando actúa en su carácter de autoridad fiscal autónoma; sin embargo, también los actos jurídico-administrativos que realice como OPD en su función de institución aseguradora, pensionado, derechohabientes o beneficiarios, deberán de contener a nuestro parecer tales requisitos mínimos, observados quizá en una forma más atenuada si se quiere vista su naturaleza intrínseca, pero siempre razonados y fundados en norma legal, por más que el IMSS, cuando actúa como ente asegurador nacional, no lo hace en su carácter de autoridad y prueba de ello es que en procedimientos jurisdiccionales en los que interviene como tal es parte en los juicios con los mismos derechos y obligaciones que el asegurado o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

derechohabiente, pudiendo incluso interponer el juicio de amparo que sólo les está permitido promover a las personas cuando se violan sus garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República.

Al respecto, nuevamente insistimos en la multiplicidad de funciones que realiza el Instituto, cuyos actos tienen la característica de ser de índole administrativo, laboral o fiscal, atendiendo a las circunstancias de la actividad institucional que desarrolla en cada caso. Para puntualizar mejor nuestra afirmación:

- A. Por un lado, al ser el IMSS el instrumento básico de la seguridad social, que presta un servicio público nacional cuya organización y administración queda legalmente a su cargo, en su carácter de OPD su actividad natural se enmarca dentro de una innegable función administrativa, observada en todos sus actos.
- B. Luego, atendiendo a la naturaleza intrínseca y origen de la LSS, como normatividad reglamentaria del artículo 123 de nuestra Constitución Federal, teniendo como principal núcleo de asegurados en el régimen obligatorio a todas aquéllas personas vinculadas a otras por una relación laboral muy especialmente en las ramas de los seguros de riesgos de trabajo, y de guarderías y prestaciones sociales, el carácter

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de los actos del Instituto, aunque no sean propiamente de naturaleza laboral, sí se equiparan a ellos para los efectos de su impugnación, lo que explica que las controversias que surjan entre los asegurados o sus beneficiarios y el propio Instituto sobre las prestaciones que la LSS otorga, pueden ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje conforme lo estatuye el numeral 295 de la LSS, resultando por ende aplicable supletoriamente la LFT, Lo que incluso disponen diversas disposiciones reglamentarias vigentes.

- C. Finalmente, atendiendo a lo que disponen los artículos 287 y 288 de la propia LSS, las aportaciones de seguridad social, ya liquidaciones de cuotas obrero patronales, ya capitales constitutivos o por intereses moratorios, y sus consecuencias legales inherentes, son de carácter fiscal, teniendo facultades el Instituto de autoridad tributaria al actuar como OFA, por lo que a este tipo de actos le son supletoriamente aplicables todas las disposiciones fiscales que le resulten atinentes, establecidas en el propio CFF.

Por supuesto que el objetivo de buscar la delimitación del concepto acto definitivo del Instituto, debe estar perneado por el interés legítimo que una persona determinada tenga para su formal impugnación legal, ya que debe

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

verse estrechamente relacionado con el medio legal de defensa que la ley establece para combatir este tipo de actos que afectan la esfera jurídica del particular, como resulta ser en la especie el Recurso administrativo de Inconformidad.

En conclusión, sin la ambiciosa pretensión de realizar una definición conceptuosa, estamos ya en posibilidad de afirmar que, por acto definitivo debemos entender: la resolución de un órgano o funcionario del IMSS, que pare perjuicio a persona interesada, y que no pueda ser ya revocado, modificado o dejado sin efectos, sino mediante la interposición del Recurso de Inconformidad previsto en los artículos 294 y 295 de la LSS.

Tratando única y exclusivamente de dar mayor claridad a lo que debe entenderse por acto definitivo del Instituto, a continuación citaremos algunos ejemplos clásicos de este tipo de determinaciones: resoluciones o acuerdos que determinen la concesión, el rechazo o la modificación de una pensión de cualquier índole, de algunos de los ramos de seguro de régimen obligatorio, resoluciones sobre la calificación de profesionalidad de un riesgo de trabajo; las liquidaciones de cuotas obrero patronales; la determinación y cobro de capitales constitutivos; la clasificación o reclasificación de la empresa;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

resolución del IMSS al resolver la solicitud del patrón sobre alguna excepción o duda acerca de obligaciones, en suma, son muchos los casos en que puede darse la hipótesis legal de acto definitivo, y habría que analizar cada uno de ellos en particular, a fin de determinar si en razón de su naturaleza dichos actos son de índole definitivo y en caso de serlo si afectan la esfera jurídica del interesado, en modo tal que sean susceptibles de ser impugnados formalmente al través del recurso administrativo de inconformidad ambigüedades a que se presta el tópicó por la omisión del legislador federal en establecer el concepto de actos definitivos impugnables observada en las leyes de 1973 y 1997, cuanto más porque no todos los actos que realiza el instituto y que parecen definitivos, revisten tal característica ni son recurribles en Inconformidad.

De hecho, resulta paradójico que pese al indiscutible avance legislativo habido en las últimas décadas, el artículo 133 de la abrogada LSS de 1943, contenía al respecto una mejor fórmula, sí bien simple no por eso menos efectiva. Dicho precepto establecía que en caso de inconformidad de los patrones, los aseguradores o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como cualquier acto del Instituto que lesionara derechos de asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudiría ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidiría en definitiva lo conducente. Esto es, se precisaba un listado de nueve casos concretos materia de impugnación, amén de la fórmula clásica de abrir oportunidad de que fueran recurribles otros enumerados, bolsa de sastré legal en donde cabría todo acto que lesionara derechos de los interesados.

Quizá al actual legislador federal le pareció más sano o más propio, jurídicamente hablando, adoptar la fórmula contenidas en el derogado artículo 274 de la LSS de 1973, para plasmarla en el ahora numeral 294 de la ley vigente, dejando entonces al recurrente la responsabilidad inicial de determinar cuando es o no definitivo un acto del Instituto partiendo de la prensa básica de que sólo considerarían impugnables aquellos que les causaran perjuicio, responsabilidad que luego tocaría ejercer el órgano competente para tramitar y resolver la Inconformidad, como resultan ser en la especie los Consejos Consultivos Delegaciones, indignándoles a ellos la responsabilidad final de determinar si dicho acto impugnado revestía o no tales características, al momento de admitir o resolver el recurso. La anterior afirmación se realiza sin dejar de reconocer que en ambos numerales citados precisamente en su último párrafo, aluden en forma expresa a tres hipótesis

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legales de actos definitivos del Instituto que son impugnables en conformidad: las resoluciones, acuerdos o liquidaciones, los cuales se entenderán consentidos de no ser recurridos.

Por tanto, de una armónica interpretación del artículo 294 de la LSS, todo aquello que constituya una resolución o un acuerdo, además de las liquidaciones de cuotas obrero-patronales, con impugnables en Inconformidad.

Pese a ello, lo cierto es que sobre ese particular se vive en la incertidumbre; resulta aconsejable para quienes afronten la problemática de tener que definir si se está o no ante un acto definitivo del Instituto, que en caso de duda lo impugnen, pues al fin y al cabo, de ser desechado su Recurso administrativo de Inconformidad con el argumento de que no se trataba el impugnado de un acto definitivo, no podrían en realidad causársele un perjuicio irreparable al quejoso puesto que tampoco podría ejecutarse el mismo, ni se entendería como evento consentido tácitamente ya que tal sanción procedimental sólo se da en la hipótesis de que existiera definitividad en el acto de que se duele el interesado. En la práctica, éste deberá esperar a que eventualmente el Instituto le notifique algún otro acto posterior al originalmente recurrido y que revista la aludida característica, para que

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

entonces sea oportuno el agotamiento del medio ordinario de defensa previsto en la ley para dichos casos: el Recurso de Inconformidad, de lo antes expuesto se han clasificado los aspectos oscuros que deja la deficiente redacción del consabido artículo 294 de la Ley del Seguro Social.

A su vez, en la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación se explica: "en el recurso de renovación será impugnabile el acto administrativo de origen sustantivo, el de oposición al procedimiento administrativo de carácter adjetivo"⁵⁵, de esta manera, el criterio es que el recurso de renovación está referido al acto administrativo de origen sustantivo el recurso de inconformidad a pesar de que se aplica a actos sustantivos que detenten el carácter de definitivos, no se regula taxativamente a tales actos, como ya se dejo asentado, y con relación al recurso de renovación previsto en el artículo 31 del Reglamento del recurso de Inconformidad se aplica a actos procésales, de carácter adjetivo, con lo cual existe además de una aberrante regulación de dicho recurso, un atentado jurídico en contra del recurso de revocación regulado por la materia administrativa fiscal.

⁵⁵ SÁNCHEZ LEÓN. Gregorio. Op. Cit. p. 503.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

c).- A la tramitación del recurso de inconformidad, de acuerdo a lo previsto por el artículo 1º del Reglamento del recurso de Inconformidad no se le debe aplicar el Código federal de Procedimientos Civiles, toda vez, que el recurso administrativo se aplica en la fase oficiosa administrativa, no se despliegan actos jurisdiccionales, de esta forma, no le es aplicable, ni tampoco la Ley Federal de Trabajo, ya que no regula ni contiene el recurso de inconformidad; en el caso del Código Fiscal de la Federación le sería aplicable como supletorio el recurso de renovación; sin embargo, a la renovación prevista en el artículo 31 del Reglamento del recurso de Inconformidad no le es aplicables ninguna de tales disposiciones legales, ya que no se dice nada con relación a su aplicación supletoria, y conforme a la técnica jurídica no sería lícito aplicar a actos adjetivos la regulación de actos sustantivos.

d).- Sin lugar a duda, uno de los problemas torales a dilucidar para explicamos las razones por las cuales en esta materia la justicia en primera instancia se administra por el propio IMSS —convirtiéndose de alguna manera en juez y parte—, así como el porqué los Consejos Consultivos Delegacionales adoptan la característica de tribunales administrativos con plena jurisdicción para conocer y resolver ajustado a derecho dicho medio de impugnación, lo encontramos inmerso en el tema de la llamada justicia administrativa, un

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

aspecto nada fácil de entender pero que tiene una enorme importancia en la vida cotidiana, sometiendo con ello al recurrente a una decisión que indudable será confirmando la decisión ya dictada.

e).- Dicho recurso de revocación deberá imponerse ante el propio Consejo Consultivo Delegacional que conozca de la Inconformidad, dentro de los tres días siguientes al día en que surta efectos la notificación del auto recurrido; se decidirá en pleno por el órgano colegiado aludido, en idénticos términos que para resolver la Inconformidad establece el Reglamento de la materia, dependiendo del sentido de dicho fallo el ulterior trámite de la citada Inconformidad, toda vez que la resolución administrativa respectiva sólo podrá ser combatida mediante juicio fiscal o laboral, según sea la naturaleza del acto impugnado de que se trate, estimando que el término de tres días es sumamente corto, además de que para los casos de procedencia, no se regula quien tiene un derecho para interpretarlo.

En efecto en el caso de admisión del recurso y de pruebas, en el recurso de inconformidad obviamente que el recurrente en principio no tendrá afectado su derecho con dichos actos; entonces en estos casos, se cuestionara, ¿Quién tendría derecho a promover el recurso de revisión contra la admisión del recurso y de pruebas?.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se justificaría la interposición del recurso de renovación para aquellos casos en los cuales se deseche el recurso de inconformidad o no se admitan pruebas.

f).- Exclusivamente se dice que se interpondrá por escrito; señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación; y tampoco se señala si en el mismo se ofrecerán pruebas ni el período del mismo, siendo ilegal que con el sólo asunto del recurso de renovación, en sesión siguiente el Consejo Consultivo delegacional decidirá de plano, lo que hace más la tramitación de dicho recurso.

g).- Al no estar previsto en la Ley del Seguro Social el recurso de renovación, en el Reglamento del Recurso de inconformidad, es inconstitucional, lo que con el amparo se decidiría la reparación del acto del recurso de inconformidad; con el ánimo de que al resolverse en definitiva el recurso de Inconformidad, sea adverso a los intereses del recurrente, afectando enormemente su seguridad jurídica, su economía, la pérdida de tiempo; con el cual el recurso ya no cumple su función de justicia administrativa, convirtiéndose así, el recurso en verdadera trampa procesal, en un campo minado en el que el particular estará obligado a actuar, dada la obligatoriedad de los recursos de inconformidad y el de revocación, sometido

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

al juzgamiento de "BUENA FE" de la autoridad CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL.

h).- El motivo de su inclusión en las disposiciones reglamentarias que regulan el trámite de las inconformidades, se debe a que de estas formas pueden evitarse la interposición de otros procedimientos jurisdiccionales para combatir la afectación resentida por el interesado, cuando de asistiría la razón se puede subsanar los errores observados en la admisión del recurso o de las pruebas ofertadas por él; sin embargo, el anterior razonamiento explicaría pero no justificaría el hecho desde el punto de vista jurídico, siendo obvio que las razones de hecho no pueden abolir las de derecho, mismas que subyacen en el fondo de la cuestión planteada, trascendiendo con ello en el aspecto de la hermenéutica jurídica, en la impartición de justicia y afectaron del particular, ya que después de resolverse el recurso de inconformidad, si obtiene resolución adversa, tendrá que intentar el juicio fiscal de anulación y en su caso a garantizar el interés fiscal para la concesión de la suspensión; y si la es adversa la resolución tendrá que impugnarla en vía de amparo, etc.

IV.6.-Su posible solución.

Con relación a los puntos destacados en el que antecede señalamos:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a).- Debe darse una connotación al recurso que prevé el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, que no sea el de revocación; para no confundirlo ni el recurso de revocación previsto por el Código Fiscal de la Federación, ni con el que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que esta tiene aplicación en cuestiones netamente Jurisdiccionales, dársele el nombre de recurso reparador, ya que de esta forma no se desnaturaliza al recurso de revocación.
- b).- Establecer, y definir o regular con toda claridad en la Ley de Seguro Social que se entiende por resolución definitiva y señalar contra que resoluciones se interpondría el recurso de inconformidad, a efecto de no conducir y o delimitar los alcances de este recurso, con el recurso previsto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, y de esta manera evitar los distantes jurídicos como actualmente se regulan.
- c).- Fijar debidamente los alcances del recurso de Inconformidad, su tramitación y resolución y señalar en forma concreta que ley le sería aplicable supletoriamente; proponiendo que en tratándose de cuestiones fiscales se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación; no el Código Federal de Procedimientos Civiles por no ser un proceso Jurisdiccional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d).- Crear en la Ley del Seguro Social una autoridad autónoma de las que configuran el Instituto Mexicano del Seguro Social, a efecto de que con imparcialidad, y buena fé, economía y ajustándose a la ley, conozca, tramite y resuelva tanto el recurso de inconformidad como el recurso revisto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad.

f).- En el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad se debe regular que elementos y requisitos, debe reunir dicho recurso, que pruebas son permitidas y en su caso, señalar una fecha para el desahogo de las que así lo requieran, como pudiera ser la prueba pericial.

Por ejemplo, el caso de que el documento que contiene la resolución definitiva sea falsa en cuanto a la forma del público, al presentar el recurso, el mismo es por la autoridad resolutoria; Lo desecha por que sabe que esa firma es falsa; pero lo aplica al particular, si se desecha al interpretar el recurso contra el desecamiento dl recurso de inconformidad, el afectado obviamente que con la prueba pericial, o cualquier otro medio demostrará que ese oficio si fue emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social; y en su caso, se propone que este recurso se tramitará, aplicando en la conducta, lo previsto para el recurso de Inconformidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

g).- Definir en la Ley de Seguro Social si el recurso e inconformidad debe tramitarse forzosamente y si es optativo, lo que también debe aplicarse al recurso previsto en el artículo 31 del reglamento del Recurso de Inconformidad, ya que ello permitirá al afectado sujetarse a dicho recursos, o bien, intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA: El gobernado ante la emisión de un acto y o resolución definitiva de autoridades fiscales, administrativas, tiene el derecho para hacer valer los medios de defensa que en la fase oficiosa les confiere la Ley y/o reglamento.

SEGUNDA: La autoridad emisora de la resolución definitiva, su superior jerárquico es facultado por la ley o reglamento para conocer y sustanciar los recursos previstos; con la desventaja de que el particular, dado el interés de la autoridad administrativa o físicas; obtendrá en la mayoría de los casos una resolución adversa a sus intereses, lo que motivará su impugnación en la vía jurisdiccional.

TERCERA: El Código Fiscal de la Federación concede al particular la interposición del recurso de revocación contra actos dictados en materia fiscal; así como el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; señalando que con el recurso de revocación será impugnabile el acto administrativo de origen sustantivo, en el de oposición al procedimiento administrativo de carácter adjetivo; pero el de revocación es procedente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exclusivamente contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales.

CUARTA: El Código Fiscal de la Federación regula la sustanciación, tramitación, procedencia e improcedencia; resolución del recurso de revocación; sin embargo, el mismo debe alcanzar, respetar y/o hacer efectivo el derecho de defensa y garantía de audiencia a favor del particular, observando el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

QUINTA: La regulación que se hace del recurso de revocación en la sustanciación del recurso de inconformidad por la emisión de actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, al no tener sustento en la Ley del Seguro Social, hace que detente la calidad de inconstitucionalidad.

SEXTA: El recurso de revocación previsto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, se hace proceder contra actos no definitivos, con lo cual se contradice el principio de definitividad, con lo cual se desnaturaliza el recurso de revocación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SÉPTIMA: El recurso de revocación previsto en el artículo 31 del Reglamento de Inconformidad carece de normas y regulación tanto en su sustanciación, tramitación y resolución; y no se señalan estudios procesales para su tramitación.

OCTAVA: Si el recurso de revocación previsto en el artículo 31 del Reglamento de Inconformidad es resuelto en perjuicio del particular; al promover el juicio contencioso fiscal, lo hará valer en contra la resolución del recurso de revocación, si es declarado nulo, la autoridad que lo emitió procederá a su resolución, si es a favor del particular deberá admitir tanto el recurso de inconformidad como las pruebas, etc.; con lo cual no se decide en definitiva esa inconformidad, en perjuicio del particular en cuanto a tiempo y dinero.

NOVENA: El concepto revocación previsto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad se encuentre regulado de manera deficiente, ya que no se le define correctamente como recurso de revocación, y en tal sentido, si se le considera como tal, los casos contra los que se le hace proceder desnaturalizan al recurso administrativo de revocación, este si procede contra resoluciones definitivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA: Que debe definirse, en aras de una buena impartición de justicia administrativa, en la Ley del Seguro Social, que se entiende por resolución definitiva y en que casos es procedente el recurso de inconformidad, así como también, diferenciar con nombre apropiado el recurso previsto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad para evitar su confusión con el recurso de revisión previsto en el Código Fiscal de la Federación.

UNDÉCIMA: Se establezca en la Ley del Seguro Social y en el Reglamento del Recurso de Inconformidad una autoridad autónoma, independiente de las que configuran el Instituto Mexicano del Seguro Social, a efecto de que conozca tramite y resuelva el recurso de inconformidad así como del que se prevé en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, ya que de esta forma dicha autoridad actuará de buena fe.

DUODÉCIMA: Es necesario una regulación adecuada del recurso previsto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, en el que deban observarse las formalidades esenciales del procedimiento, ya que con ello, se respetará la garantía de audiencia y derecho de defensa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense Mercantil. 27ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

ARELLANO Gonzalo. El Proceso Tributario. 10ª edición, Edit. Trillas, México, 2001.

BERLIRI, Antonio. Los Impuestos. 10ª edición, Edit. Lymusa, México, 2000.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

CORTINA, Alfonso. La obligación tributaria y su causa. 7ª edición, Edit. Trillas, México, 1998.

DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

DÍAZ REVADENEIRA, Carlos. El Recurso de Inconformidades. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998.

DIEZ, Manuel. El Recurso de Revocación. 3ª edición. Edit, Porrúa, México, 1998.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 17ª edición, Edit. UNAM, México, 2000.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional. 11ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

LERDO DE TEJADA, Francisco. Ensayos de Derecho Tributario. 10ª edición, Edit. Trillas, México, 2000.

LOMELI CERESO, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. 11ª edición, Edit. Lymusa, México, 1999.

MARGAIN MANOUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo. 5ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. 3ª edición, Edit. Trillas, México, 2001.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

NAVARRO AYALA, Jorge. El nuevo Código Fiscal. 11ª edición, Edit. Lymusa, México, 1999.

OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. 10ª edición, Edit. Haría, México, 1998.

PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

PORRAS Y LÓPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. 10ª edición, Edit. Textos Universitarios, México, 1999.

RODRÍGUEZ DE LA MORA, Jorge. Comentarios sobre el Nuevo Código Fiscal. 7ª edición, Edit. Sista, México, 2001.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. 5ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 4ª edición, Edit. Cárdenas Editor, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 10ª edición, edit. Porrúa, México, 1990.

SOLÍS SOBERÓN, Fernando y VILLAGÓMEZ, Alejandro. La Seguridad Social en México. 2ª edición. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 4ª edición, Edit. Sista, México, 2002.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2002.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. 2ª edición. Edit. Sista, México, 2002.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. 27ª edición. Edit. Porrúa, México, 2001.

Enciclopedia Jurídica. OMEBA. T.XX. 14ª edición, edit. Dris-kill Argentina, 1990.

OTRAS FUENTES

Semanario Judicial de la Federación. T. XX. Séptima sala. Vol. II. Marzo-Abril, México, 1989.