



**Universidad  
Latina**

**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

---

---

INCORPORADA A LA UNAM  
FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS COMPARATIVO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD  
Y EL RECURSO DE REVOCACIÓN, COMO MEDIOS DE DEFENSA  
DEL CONTRIBUYENTE”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

**RICARDO GÓMEZ PÉREZ**

ASESOR

**LIC. ADOLFO HERNÁN RAMÍREZ VARGAS**

MÉXICO, D.F.

JULIO DEL 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

Dedicatorias

A mi hijo EMILIANO

Eres el mejor regalo que Dios me ha dado, con todo mi amor para ti este logro.

A mi esposa MARIANA

Para ti, mi compañera de clase y de vida, con amor.

Agradecimientos

A DIOS

Por permitirme vivir momentos como éste.

A MIS PADRES

Emiliana y Ricardo, esta tesis es el resultado de su esfuerzo, trabajo y dedicación de educarme con amor.

A MIS HERMANOS.

Lorena y Victor por ser cómplices y provocadores de que sea como soy.

A MI FAMILIA

Por acompañarme en el transcurrir del tiempo.

AL LICENCIADO JAVIER MORENO PADILLA

Al ser ejemplo de que la dedicación y el trabajo, son las directrices del éxito profesional.

AL LICENCIADO RODOLFO CARTAS SOSA

Por orientarme en los momentos de locura procesal...

... al maestro con cariño

**Tan taran tan tan**

## **TÍTULO**

Análisis comparativo del Recurso de Inconformidad y el Recurso de Revocación, como medios de defensa del contribuyente.

### **CAPITULADO.**

#### **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO**

1.1. Concepto y naturaleza del acto administrativo	pág. 1
1.1.2. Criterio formal y material del acto administrativo	pág. 5
1.1.3.. Elementos del acto administrativo	pág. 8
1.1.4. Efectos del acto administrativo	pág. 20
1.1.5. Extinción de los actos Administrativos	pág. 22
1.1.5.1. Medios anormales	pág. 22
1.1.5.2. Medios normales	pág. 23
1.2. Justicia Administrativa	pág. 25

#### **CAPÍTULO II. RECURSO DE REVOCACIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

2.1. Concepto legal del recurso de revocación	pág. 28
2.1.2. Antecedentes del Recurso de Revocación	pág. 30
2.1.3. Procedencia del recurso de revocación	pág. 34
2.1.4. Etapas del recurso de revocación	pág. 44
2.1.5. Pruebas	pág. 58
2.1.6. Terminación del recurso de revocación	pág. 67
2.2. Diferencia de la aplicación del recurso de revocación ante el IMSS.	pág. 75
2.2.2 Terminación del recurso de revocación.	pág. 76

#### **CAPÍTULO III. RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y REGLAMENTO DEL RECURSO**

3.1. Concepto legal del recurso de inconformidad	pág. 77
3.1.2. Antecedentes del recurso de inconformidad	pág. 80
3.2. Procedencia del recurso de inconformidad	pág. 81
3.2.2. Etapas de Recurso de Inconformidad	pág. 88
3.2.3. Escrito de Inconformidad	pág. 90
3.2.4. Pruebas	pág. 112
3.2.5 Tipos de terminación del recurso de inconformidad y efectos	pág. 125

## CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN

4.1. Comparación entre el recurso de revocación y el recurso de Inconformidad	pág. 131
4.1.2. Principales diferencias entre el recurso de inconformidad y el recurso de revocación	pág. 132
4.2. Propuestas de reformas	pág. 136
Conclusiones Generales.	Pág. 140
BIBLIOGRAFÍA	pág. 143

## INTRODUCCIÓN.

*“Análisis comparativo del Recurso de Inconformidad y el Recurso de Revocación, como medios de defensa del contribuyente”*

El tema que se plantea en el presente, parte del hecho de que los gobernados al llevar a cabo el cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades fiscales se encuentran expuestos a que éstas, le emitan actos que pueden resultar ilegales, para lo cual la legislación aplicable prevé diversos medios de defensa, entre los cuales se encuentran el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación y el Recurso de Inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social en relación a las cuotas obrero patronales y la prima del seguro de riesgos de trabajo.

El trabajo se inicia con el tema del acto administrativo en el primer capítulo, siendo el acto por el cual las autoridades materializan su quehacer, afectando la esfera de los gobernados de manera positiva y negativa dentro de la vida del derecho positivo, por lo que dicha afectación puede ser recurrida por medio del recurso que prevea la Ley.

Sin embargo, los recursos administrativos son ineficaces en cuanto a su finalidad, que es el otorgamiento de la justicia administrativa a que tienen derecho los gobernados; esto se debe principalmente a que la legislación aplicable, carece de elementos para que la autoridad emita resoluciones en pleno apego a derecho, en consecuencia se deja en estado de indefinición a los gobernados.

Una de las problemáticas, es la dilación del procedimiento llevado a cabo para la tramitación y resolución de los recursos administrativos, lo que conlleva a que en materia fiscal el gobernado acuda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la resolución de la negativa ficta, lo cual implica la demora en una emisión de la resolución.

Otro inconveniente, es el hecho de que la Autoridad resolutora con afán de obstaculizar la rápida impartición de la justicia administrativa y beneficiándose de las lagunas legales que existen en la tramitación de los recursos, requiere las probanzas al recurrente, muchas de ellas la misma autoridad las tiene, ya que son emitidas por ésta, de tal forma, es ocioso el procedimiento, debido a que de manera oficiosa se pueden recabar las documentales necesarias para emitir la resolución que declare la legalidad o ilegalidad de los actos recurridos.

Por ello se estudiará de manera integral el recurso de revocación en el segundo capítulo, con el objeto de resaltar las deficiencias y virtudes del procedimiento, con apoyo en los criterios emitidos por el poder judicial

De igual forma, en el capítulo tercero se analizará el recurso de inconformidad en su dualidad de materias la fiscal y la laboral, evidenciando las carencias de la reglamentación.

En el cuarto capítulo se hace la comparación entre el recurso de inconformidad y el de revocación, resaltando las diferencias entre ellos, concluyéndose con las propuestas para mejorar la tramitación de los recursos, a efecto de que se establezcan procedimientos uniformes, que además de facilitar su acceso para los gobernados, conlleven a un estudio pormenorizado de los actos que se recurren, dejando en plena autonomía a la autoridad resolutora de manifestar la validez o invalidez del acto, con procedimientos que agilicen y desglosen los motivos de la resolución.

Con las conclusiones y propuestas que se hagan en el presente trabajo, no se busca limitar el actuar de las autoridades resolutoras, por el contrario se busca regular el proceder de las mismas, las resoluciones se emitirán con mayores elementos jurídicos que den certeza tanto al gobernado como a la propia resolutora, siendo en consecuencia parte importante en el desarrollo de esta trabajo el estudio que se haga respecto a los medios de prueba, así como las formalidades que se establecen en cada uno de los recursos; pero sin que ello implique en parte alguna del presente trabajo obstaculizar el que los gobernados acudan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es garante del derecho de audiencia que tiene tanto el gobernado como el propio Instituto.

# CAPÍTULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Antes de entrar al estudio del acto administrativo es necesario diferenciar los conceptos de hecho y acto jurídico, ya que en ocasiones se puede llegar a generar una confusión entre el acto administrativo con éste último.

Así pues, el diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, establece que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho.<sup>1</sup>

El maestro Rafael de Pina define el acto jurídico como la manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos, asimismo señala que para que se produzca el efecto, además de la capacidad para realizarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos en cada caso.<sup>2</sup>

Al respecto podemos señalar que el maestro De Pina, en su definición establece de manera clara que la voluntad es un requisito indispensable para que se produzca el acto jurídico, además de la capacidad para poder ser sujeto de llevarlo a cabo.

Por lo que de las definiciones anteriores podemos concluir que el acto jurídico, es una manifestación de la voluntad, encaminada a producir efectos en la vida del derecho, es decir, que existe la firme intención de provocar esos efectos jurídicos, como consecuencia del actuar.

---

<sup>1</sup>CORNEJO CERTUCHO, Francisco M., *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 1ª Edición, Porrúa, México, 2002, Tomo I, pág. 128.

<sup>2</sup>DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1986, pág. 54.

Por hecho jurídico, el diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas señala que se trata de un suceso que el ordenamiento jurídico toma en cuenta y al que otorga efectos jurídicos.<sup>3</sup>

En el diccionario realizado por el Maestro Rafal de Pina, se define al hecho jurídico como el acontecimiento independiente de la voluntad humana susceptible de producir efectos en el campo del derecho,<sup>4</sup>

En consecuencia, y en base a las definiciones consideradas en el presente trabajo, podemos entender que el hecho jurídico trata de un acontecimiento de la naturaleza o del hombre, que sin existir la intención de provocar efectos en el derecho, pero que como consecuencia externa se dan éstos (para tratar de ejemplificar podemos señalar la muerte o la vida; ya que son hechos materiales, los cuales producen consecuencias jurídicas).

La naturaleza jurídica del acto administrativo, aunque se encuentra cuestionada por diversos autores es la de un Acto Jurídico, ya que es una manifestación externa de la voluntad destinada a crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, por lo que al ser el acto administrativo una manifestación externa de la administración pública tiende a regular o disciplinar las relaciones de ésta con los administrados. De igual forma el acto administrativo es una manifestación unilateral de la voluntad de la administración pública, por lo tanto cualquier acto que exteriorice la administración pública, podemos considerar de cierta forma que es de manera discrecional, es decir, que sólo basta con la voluntad del funcionario público para que se lleve a cabo cierto acto, independientemente de que para que exista el acto se requiera la intervención del particular, y solo se limitará a recibir los efectos del acto.

---

<sup>3</sup> GONZALEZ RUÍZ, Samuel Antonio, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 1ª Edición, Porrúa, México, 2002 Tomo IV pág. 297.

<sup>4</sup> DE PINA, Rafael, *Op. cit.* pág. 288.

Considerando que resulta necesario hacer la acotación que ese carácter discrecional del acto, respecto a la voluntad para su emisión, no tiene nada que ver con el carácter discrecional del contenido y consecuencias que genera dicho acto, ya que las mismas se limitan a lo que disponga la norma, de conformidad con la garantía de seguridad jurídica a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el primer párrafo del artículo primero de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (en adelante LFPA), se puede considerar que se encuentra definido el acto administrativo y que a la letra dice:

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

A manera de exclusión, advierte en su segundo párrafo cuáles son las materias dentro del ámbito del Derecho Administrativo que no serán objeto de aplicación de dicho ordenamiento, como son los relativos a la materia fiscal, financiera, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, justicia agraria, y laboral, así como tampoco el Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.

Si bien el presente trabajo está encaminado a estudiar los recursos administrativos que tiene el particular en materia fiscal, como lo son el recurso de inconformidad y el recurso de revocación; se considera importante al menos de forma enunciativa establecer cuales son los elementos requeridos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, para la conformación del acto administrativo. Independientemente de que se establecerán los elementos requeridos para los actos fiscales, a la luz de su legislación y jurisprudencia especial.

Para poder definir lo que es el acto administrativo, al estudiar a diversos autores se observa que no existe unificación en los criterios para crear una definición de dicho concepto, de tal forma que para poder establecer un criterio a seguir para el contenido de este trabajo, señalaremos primeramente algunas definiciones de destacados autores:

Serra Rojas define al “acto administrativo como un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del estado, contenidos en la legislación administrativa.”<sup>5</sup>

El maestro Acosta Romero señala que “el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general”.<sup>6</sup>

Para Álvarez Gendín el acto administrativo es “la declaración de la voluntad de un órgano administrativo, generalmente escrito, en materia administrativa de la cual surten efectos jurídicos” <sup>7</sup>. De esta definición podemos señalar que nos sirve poco, debido a que el derecho en el sistema jurídico mexicano es escrito y si hablamos de actos administrativos es porque al menos devienen de uno de los poderes de gobierno, principalmente del Poder Ejecutivo.

Roberto Báez define al acto administrativo “como una declaración de la voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, segundo curso, Edición s/d, Porrúa, México, 2004, pág. 232.

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del derecho Administrativo*. 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 811.

<sup>7</sup> ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino. *Tratado General del Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Bosch, España, 1958, pág. 318.

<sup>8</sup> BAÉZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual De Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1993, pág. 104.

Marienhoff define al acto administrativo como “toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico.”<sup>9</sup>

En consecuencia y después del análisis de las definiciones anteriores, podemos establecer que el acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, susceptible e de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir, situaciones jurídicas concretas, sean derechos u obligaciones.

### **1.1.2. CRITERIO FORMAL Y MATERIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Sin duda alguna el establecer como principio la noción del acto administrativo es algo relevante dentro de la vida del Derecho, debido a que se han realizado múltiples estudios alrededor del acto administrativo y se puede percibir que no existe un criterio establecido para poder definirlo, ya que cada autor establece sus propios parámetros para crear su propia definición del acto administrativo. Pero no se debe perder de vista que aún con los diversos criterios que tienen los estudiosos del derecho administrativo se encuentran elementos que nos permiten llevar a cabo una clasificación de los diversos actos de la administración pública, entre dichos criterios podemos encontrar que el acto administrativo, podrá ser clasificado en dos grandes rubros, dependiendo de quien lo emite y del su contenido, es decir, el orgánico y el material.

El criterio orgánico o formal lo formula el maestro Miguel Acosta Romero en los siguientes términos:

*El método formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán actos legislativos absolutamente*

---

<sup>9</sup> MARIENHOFF S., Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Abelado Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1981, pág. 202.

*todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, por separado; actos jurisdiccionales todos los que emanan de los órganos del Poder Judicial, y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto activo sea un órgano de la administración.*<sup>10</sup>

Lo anterior se debe tomar como una referencia relativa, ya que más adelante se establecerá que no solo los órganos de la administración llevan a cabo actos administrativos, así mismo se establece claramente, en la explicación que realiza el maestro Acosta Romero la división de poderes que prevalece en nuestro sistema, la cual deriva directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, según el maestro Miguel Acosta Romero:

*El criterio material, intrínseco o esencial, trata de perfilar los caracteres más específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos*<sup>11</sup>

Dicho autor considera que éste criterio tiene una cierta dificultad para poder aplicarlo actualmente, debido a que la teoría de la división de poderes, en su concepto estricto está en crisis, ya que la realidad actual de cada uno de los poderes lleva a cabo un sin número de actos distintos a aquellos que teóricamente le corresponde.

Para el Licenciado Jorge Fernández Ruíz:

*De acuerdo con el criterio material, sin importar la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativas, judiciales o legislativos,*

---

<sup>10</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del derecho Administrativo*. 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 797.

<sup>11</sup> *Ibidem*

*producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. De esta suerte, conforme al criterio material:*

- a) El acto administrativo lo pueden realizar no sólo los órganos administrativos sino también los legislativos y los jurisdiccionales.*
- b) El acto legislativo lo pueden realizar no sólo los órganos legislativos sino también los administrativos y los jurisdiccionales.*
- c) El acto jurisdiccional lo pueden realizar no sólo los órganos jurisdiccionales sino también los legislativos y los administrativos.*
- d) En consecuencia, los órganos administrativos no realizan sólo actos administrativos, sino además actos legislativos y jurisdiccionales.<sup>12</sup>*

Con relación a este criterio, podemos señalar que la emisión de un reglamento por parte del Presidente de la República, es un acto materialmente legislativo porque establece una norma de conducta abstracta, impersonal, general, obligatoria y coactiva. Otros ejemplos que podemos mencionar son la facultad del ejecutivo para poder realizar iniciativas de Ley y la atribución que tiene en materia arancelaria conforme al artículo 131 Constitucional. Por otro lado, puede ser que el Presidente otorgue el indulto a un sentenciado, lo cual es un acto materialmente jurisdiccional, el cual modifica en sus efectos a otro igual como lo es la sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional (Debemos recordar que en el Sistema de Leyes Mexicanas, el ejecutivo ha jugado un factor importante en su creación).

Así tenemos, que el Poder Legislativo, puede ayudar al órgano Jurisdiccional, debido a que sólo dicho poder puede determinar la procedencia de la responsabilidad penal, ya que en términos coloquiales le puede quitar el *Fuero* que

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*, 1ª Edición, McGraw-Hill, México, 1997, página 126

poseen ciertos funcionarios públicos; también cuando se constituye el llamado Gran Jurado<sup>13</sup>; además de que se considera que también podrá desempeñar funciones administrativas, cuando colabora con el Ejecutivo en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto del Poder Judicial, desempeñará funciones distintas a las netamente jurisdiccionales, cuando administra su presupuesto, designa a jueces y personal inferior, dicta reglamentos internos entre otros.

### **1.1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Del contenido de los conceptos estudiados se pueden desprender los elementos que rigen al acto administrativo, los cuales, comúnmente son:

- El Sujeto;
- La manifestación externa de la voluntad;
- El objeto; y
- La forma.

Existen otros elementos, los cuales no son considerados como necesarios, pero son señalados por los doctrinarios, así tenemos pues, como otros elementos del acto administrativo, normalmente denominados como no esenciales:

- La finalidad;
- El mérito;
- La oportunidad.

---

<sup>13</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, pág. 799

A continuación analizaremos cada uno de los elementos constitutivos del acto administrativo, esenciales y no esenciales, para su mejor comprensión.

a) **El sujeto.**- Se puede clasificar un sujeto activo y otro pasivo.

1.- El sujeto activo es el órgano competente del Estado que produce el acto el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de la voluntad con efectos jurídicos subjetivos;

2.- El sujeto pasivo, es aquel a quien afecta el acto jurídicamente.

El maestro Jorge Olivera Toro define al sujeto del acto administrativo, *como el órgano que, en representación del Estado, formula la declaración de la voluntad... ..cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo.*<sup>14</sup> Y más adelante nos detalla que la voluntad la manifiesta un sujeto investido con los poderes del Estado, por lo que no manifiesta su voluntad, sino la del órgano al que pertenece.

Así, tenemos que la LFPA en su artículo 3 en la fracción I, señala los elementos y requisitos del acto administrativo; por lo que respecta al sujeto establece en su fracción primera lo siguiente:

*Art. 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

*Fracción I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo;*

...

Podemos observar que en el artículo antes mencionado encontramos claramente los requisitos y elementos que debe contener el acto emitido por la autoridad, a pesar de que estos no se encuentren debidamente delimitados, sin embargo no es ocioso

---

<sup>14</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, página 155.

especificar que la persona que funja como parte del organigrama estatal podrá actuar sólo dentro de los límites de las facultades del cargo público que ejerza, por lo que su actuación se verá necesariamente acotada por el contenido y alcance de la legislación que rija sus funciones, teniendo el gobernado derecho a que se le haga conocer, en el propio acto emitido por la autoridad, la competencia con la que actúa el signante.

Respecto de los actos administrativos emitidos por las autoridades fiscales, tenemos que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, en sus fracciones II y III, establece la obligación para el emisor de fundamentar la competencia con la que actúa, debido a que cita lo siguiente:

*Art. 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:*

*...*

*II. Señalar la autoridad que lo emite.*

*III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.*

Dicha obligación se ve reflejada, en el criterio contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**FUNDAMENTACIÓN. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD CORRECTAMENTE FUNDADO. REQUISITO ELEMENTAL ES PRECISAR LOS DATOS IDENTIFICATORIOS DE LA AUTORIDAD QUE SUSCRIBE EL ACTO DE MOLESTIA.- UNA CLARA Y OBJETIVA INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO "FUNDAMENTACIÓN" COMO GARANTÍA INDIVIDUAL Y QUE ES ELEMENTO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD, LO ES EL QUE SE EXPRESE CON TODA EXACTITUD EL CARÁCTER CON QUE LA AUTORIDAD EMITE EL ACTO DE MOLESTIA, A PARTE DEL DISPOSITIVO, ACUERDO O DECRETO QUE LE OTORGA LA LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR, REQUISITO QUE NO SE CUMPLE CUANDO EN EL OFICIO EN EL QUE CONSTA LA DETERMINACIÓN AUTORITARIA SOLO TIENE EN EL LUGAR DEL SUSCRIPTOR LA LEYENDA "EL JEFE DEL DEPARTAMENTO" O CUALQUIERA OTRA SIMILAR; ES CLARO QUE ESTO ES TOTALMENTE IMPRECISO Y AMBIGUO Y COLOCA AL GOBERNADO EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL NO CONTAR CON LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA PRODUCIR SU DEFENSA, PROVOCANDO INCERTIDUMBRE ACERCA DE QUE SI QUIEN EMITE EL ACTO ES EFECTIVAMENTE UNA AUTORIDAD, QUIÉN ES Y SI DENTRO DE SUS FACULTADES SE ENCUENTRA LA QUE ESTÁ EJERCIENDO EN EL CASO ESPECÍFICO, TOMANDO EN CUENTA QUE LOS DATOS IDENTIFICATORIOS DE LA AUTORIDAD QUE EMITE EL ACTO DE MOLESTIA SON ELEMENTOS INTEGRANTES DE LA**

FUNDAMENTACIÓN QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL DEBEN CONTENER TODOS LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD PARA SER LEGÍTIMOS , FUNDAMENTACIÓN QUE DESDE LUEGO DEBE CONSTAR EN EL PROPIO DOCUMENTO Y NO EN OTRO DISTINTO, POR LO QUE AL ADOLECER DE TAN ELEMENTAL REQUISITO EL GOBERNADO O EL PARTICULAR NO CUENTA CON ELEMENTOS NECESARIOS PARA PRODUCIR SU DEFENSA Y LO COLOCA EN ESTADO DE INDEFENSIÓN.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. AMPARO DIRECTO 1374/87.- COMERCIAL SALVAT DE MÉXICO, S. A. DE C. V.-28 DE ENERO DE 1988.- PONENTE: HILARIO BARCENAS CHÁVEZ.- SECRETARIO: FERNANDO A. ORTIZ CRUZ.

En el criterio transcrito, se denota que el Colegiado además de establecer como requisito *sine qua non* que el emisor debe establecer la fundamentación del órgano al que pertenece, de igual forma, se debe señalar el dispositivo legal o acuerdo en el que se determine que es la persona titular del órgano, a efecto de dar certidumbre al gobernado de saber que la autoridad tiene las facultades suficientes para afectar su la esfera jurídica.

b) **Manifestación externa de la voluntad**, el maestro Acosta Romero, la define, como es el *proceso evolutivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que puede ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma.*<sup>15</sup>

Esa manifestación, en nuestro sistema jurídico no debe realizarse de manera tácita sino expresa, en términos previstos por nuestra Constitución, específicamente en su artículo 16, el cual nos señala en su primer párrafo:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, Pág. 822.

<sup>16</sup> La parte que aparece subrayada en este párrafo es con la finalidad de recalcar lo mencionado por la propia Constitución Política Mexicana.

En otras palabras, el precepto constitucional exige a la Autoridad al actuar que todo acto que sea notificado a los gobernados sea por mandamiento escrito, el cual debe cumplir con los requisitos que le sean aplicables dependiendo de la materia en la que se emita el acto, ya que en la legislación de cada materia contienen peculiaridades y exigencias distintas a la de otros ordenamientos. También en la LFPA recoge esta obligación y la plasma en su fracción IV del artículo 3º:

**ART. 3.-** *Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

*Fracción IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.*

De igual forma, el artículo 38 en su fracción I del Código Tributario, señala de manera expresa que el acto debe constar por escrito, el cual establece lo siguiente:

*Art. 38....*

*I. Constar por escrito.*

Al respecto, resulta de incuestionable interés el criterio de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, que tiene sostenido en los siguientes términos:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO, GARANTIA DE. LA AUTORIDAD AL EMITIRLO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACION Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL.** EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL DISPONER QUE NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, POSESIONES O DOCUMENTOS, SINO A VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE QUE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO, EXIGE A LAS AUTORIDADES NO SIMPLEMENTE QUE CITEN LOS PRECEPTOS DE LA LEY APLICABLE, SINO QUE TAMBIÉN PRECISEN CON CLARIDAD Y DETALLE LA FRACCIÓN O FRACCIONES EN QUE APOYAN SUS DETERMINACIONES. LO CONTRARIO IMPLICARÍA DEJAR AL GOBERNADO EN NOTORIO ESTADO DE INDEFENSIÓN, PUES SE LE OBLIGARÍA, A FIN DE CONCRETAR SU DEFENSA, A COMBATIR GLOBALMENTE LOS PRECEPTOS EN QUE FUNDA LA AUTORIDAD EL ACTO DE MOLESTIA, ANALIZANDO CADA UNA DE SUS FRACCIONES, MENGUANDO CON ELLO SU CAPACIDAD DE DEFENSA.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

SÉPTIMA EPOCA:

AMPARO DIRECTO 612/78. ALADINO DE LOS MOCHIS, S. A. 28 DE SEPTIEMBRE DE 1978. UNANIMIDAD DE VOTOS.

AMPARO DIRECTO 458/78. JOSÉ VÍCTOR SOTO MARTÍNEZ. 11 DE ENERO DE 1979. UNANIMIDAD DE VOTOS.

AMPARO DIRECTO 1088/83. ANA GRISELDA RUBIO SCHWARTZMAN. 23 DE AGOSTO DE 1984. UNANIMIDAD DE VOTOS.

AMPARO DIRECTO 1115/83. BENAVIDES DE LA LAGUNA, S. A. 12 DE SEPTIEMBRE DE 1984. UNANIMIDAD DE VOTOS.

AMPARO DIRECTO 675/84. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO FARMACÉUTICO, S. A. 8 DE OCTUBRE DE 1984. UNANIMIDAD DE VOTOS.

NOTA:

TESIS 16, INFORME DE 1984, TERCERA PARTE, PÁG. 63.

SÉPTIMA EPOCA

INSTANCIA: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

FUENTE: APÉNDICE DE 1995

TOMO: TOMO II, PARTE TCC

TESIS: 554

PÁGINA: 336

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBE CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NO CUMPLEN CON LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE FUNDAR Y MOTIVAR DEBIDAMENTE LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIAN, EXPRESANDO LAS RAZONES DE HECHO Y LAS CONSIDERACIONES LEGALES EN QUE SE APOYAN, CUANDO ÉSTAS APARECEN EN DOCUMENTO DISTINTO.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

AMPARO EN REVISIÓN 134/91. FUEGOS ARTIFICIALES DE MÉXICO, S.A. DE C.V. 22 DE MAYO DE 1991. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ ANGEL MANDUJANO GORDILLO. SECRETARIA: JULIETA MARÍA ELENA ANGUAS CARRASCO.

PRECEDENTE:

REVISIÓN FISCAL 21/89. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. 19 DE ABRIL DE 1989. PONENTE: JOSÉ ANGEL MANDUJANO GORDILLO. SECRETARIA: LIDIA LÓPEZ VILLA.

OCTAVA EPOCA, TOMO III, SEGUNDA PARTE-1, PÁG. 357.

OCTAVA EPOCA

INSTANCIA: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

TOMO: VIII, DICIEMBRE DE 1991

PÁGINA: 217.

Los criterios expuestos establecen de manera clara y contundente el contenido de los actos administrativos, esto con la finalidad de generar certeza de lo que se debe entender por requisitos del acto, es decir, conste por escrito, fundado y motivado, emitido por autoridad competente, ya que lo contrario perjudican la esfera jurídica de los gobernados.

Cabe señalar, que respecto a la voluntad, ésta se encuentra referida al sujeto activo, es decir, que para emitirse el acto es necesaria la voluntad del órgano emisor, y esta voluntad debe declararse en forma expresa, con la finalidad de que el sujeto

pasivo (el gobernado) quede claramente enterado de las condiciones que debe cumplir como obligaciones, o en su caso, de ejercer los derechos que se le otorgan.

Por otra parte, no debe de ser un obstáculo el hecho de que el órgano del Estado se encuentre integrado por un cuerpo colegiado, ya que para plasmar la voluntad de dicho órgano, la Ley aplicable al caso en concreto, es la que sienta las bases para que esa voluntad sea emitida.

Además como en el derecho privado, la voluntad del órgano del Estado deberá manifestarse libre de dolo, mala fe, error y violencia; principios que se recogen por las fracciones VIII, IX y XII del artículo 3º de la LFPA:

*Art. 3.-*

*Fracción: VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*

*IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

*XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.*

c) **Objeto**, se encuentra contenido en la fracción II del artículo antes mencionado del multicitado ordenamiento, señala que el acto administrativo debe:

*Fracción II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.*

El maestro Serra Rojas señala que *el objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite. Alude a la resolución que en el caso concreto adopta la Autoridad.*<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* Pág. 250.

Olivera Toro, apunta, que *el objeto se identifica con el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro: multa, concesión etc.*<sup>18</sup>

De las definiciones anteriores podemos concluir que el objeto constituye el fin al que va destinada la voluntad de la Autoridad administrativa, por lo que constituye el derecho o la obligación o en su caso la recomendación u manifestación del órgano de la administración, dentro de la competencia en la que se desenvuelve, pero siempre en observancia de las normas aplicables, dependiendo de la materia en la que se realice el acto administrativo que es emitido.

Así mismo el *objeto*, al ser la manifestación de la voluntad, debe estar regido por las normas jurídicas, toda vez que no debe ser ilegal, es decir que el objeto del acto administrativo, no debe estar prohibido por la Ley, no debe ser oscuro o impreciso, es decir que debe ser jurídicamente posible, ya que debe establecer de manera clara los actos que se desprenden de los mismos y con esto darle al gobernado de manera concreta y clara el conocimiento de lo que desprende de la voluntad de la Autoridad.

d) **Forma**, uno de los elementos del acto administrativo, se puede considerar como la exteriorización de la voluntad del sujeto activo que lleva a cabo el acto.

Jorge Olivera Toro menciona, que la forma *es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte físico y objetivo.*<sup>19</sup>

Podemos señalar que la forma, es la materialización de la expresión de la voluntad discrecional de la Autoridad en la emisión de un acto, pero de acuerdo al derecho positivo mexicano, esta forma se encuentra prevista por ordenamientos, es decir, que se establece por las normas los parámetros que deben establecerse en

---

<sup>18</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.* Pág. 161.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

cada uno de los actos de la Autoridad que emita actos que de alguna manera tengan ingerencia en la esfera jurídica de los gobernados.

Asimismo, el maestro Gabino Fraga sostiene que la forma *constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter intrínseco que la Ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.*<sup>20</sup>

Esta línea, se establece de igual forma por el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que aunque no hace diferencia entre los elementos y los requisitos de éste, si establece en su contenido lo que debe contenerse en el acto, ya que sólo se necesita ver su contenido, para poder establecer los parámetros que debe plasmar la Autoridad Administrativa.

De igual forma se establece en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238 fracción II:

ART.- 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

...

Fracción II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afectan las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la falta de fundamentación y motivación, en su caso.

En consecuencia, la forma engloba en parte a todos los elementos del acto administrativo, debido a que con la falta de alguno de ellos, o en su caso de alguno de los requisitos, el acto contendrá defectos en su contenido y por lo tanto puede producirse, sea cualquiera de los casos, una nulidad absoluta o relativa del acto administrativo.

Sin embargo, es necesario dejar en claro, la diferencia entre forma y formalidades, Andrés Serra Rojas señala que las *formalidades son los requisitos legales para que el acto se manifieste, en cambio la forma que es parte de la*

---

<sup>20</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 25ª edición, editorial Porrúa, México, 1986, pág. 240.

*formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.*<sup>21</sup>

En nuestro sistema jurídico, se da una importancia relevante a la forma, ya que al tener interacción constante con los demás elementos del acto administrativo, pareciera que todos se deben apoyar en la misma, debido a que se pueden mencionar diversos criterios jurisprudenciales, así como tesis, en los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala de manera diversa lo que debe entenderse como fundar y motivar un acto emitido por Autoridad Administrativa, de tal forma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra el derecho de los gobernados de que los actos emitidos por las Autoridades deben estar perfectamente fundados y motivados, es decir, los requisitos que emanan desde la Constitución como mentor fundamental del sistema jurídico mexicano, en consecuencia resulta la obligación por parte de la Autoridad Administrativa de basar todos los argumentos que esgrima, con apoyo de los requisitos exigidos por las leyes aplicables, así como de diversos criterios emitidos por nuestro máximo Tribunal, como modo ejemplificativo de dicha obligación, se transcribe el contenido de la siguiente jurisprudencia:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN LEGAL, DEBEN ENTENDERSE, POR LO PRIMERO, LA CITA DEL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO, Y POR LO SEGUNDO, LAS RAZONES, MOTIVOS O CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE LLEVARON A LA AUTORIDAD A CONCLUIR QUE EL CASO PARTICULAR ENCUADRA EN EL SUPUESTO PREVISTO POR LA NORMA LEGAL INVOCADA COMO FUNDAMENTO.  
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
AMPARO DIRECTO 194/88. BUFETE INDUSTRIAL CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V. 28 DE JUNIO DE 1988. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: GUSTAVO CALVILLO RANGEL. SECRETARIO: JORGE ALBERTO GONZÁLEZ ALVAREZ.  
REVISIÓN FISCAL 103/88. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. 18 DE OCTUBRE DE 1988. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ARNOLDO NÁJERA VIRGEN. SECRETARIO: ALEJANDRO ESPONDA RINCÓN.  
AMPARO EN REVISIÓN 333/88. ADILIA ROMERO. 26 DE OCTUBRE DE 1988. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ARNOLDO NÁJERA VIRGEN. SECRETARIO: ENRIQUE CRISPÍN CAMPOS RAMÍREZ.  
AMPARO EN REVISIÓN 597/95. EMILIO MAURER BRETÓN. 15 DE NOVIEMBRE DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: CLEMENTINA RAMÍREZ MOGUEL GOYZUETA. SECRETARIO: GONZALO CARRERA MOLINA.

---

<sup>21</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 257.

AMPARO DIRECTO 7/96. PEDRO VICENTE LÓPEZ MIRO. 21 DE FEBRERO DE 1996.  
UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARÍA EUGENIA ESTELA MARTÍNEZ CARDIEL.  
SECRETARIO: ENRIQUE BAIGTS MUÑOZ.  
NOVENA EPOCA  
INSTANCIA: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
TOMO: III, MARZO DE 1996  
TESIS: VI.20. J/43  
PÁGINA: 769

La jurisprudencia trascrita, establece de manera contundente los requisitos que debe contener el acto administrativo, el señalamiento de los fundamentos, siendo necesario precisar la ley, código o reglamento, el artículo, fracción y en su caso el inciso de la norma y, el hecho o motivo o circunstancia que provocó la imputación del acto y que encuadra con la hipótesis prevista en Ley, para poder emitir el acto en afectación del gobernado, además no se debe obviar que en el acto se debe establecer la integración de la hipótesis normativa entre el hecho generador del acto y sus fundamentos, así como la fundamentación del signante en cuanto a su competencia territorial y material para afectar la esfera jurídica del gobernado.

A continuación se definirán los elementos de finalidad, oportunidad y mérito, los cuales no son considerados por algunos autores como elementos necesarios del acto, pero que en nuestro caso sin demeritarlos procederemos a identificarlos.

a) **Finalidad**, es lo que pretende la voluntad del titular del poder administrativo con los efectos jurídicos que ésta conlleva, persiguiendo siempre un interés general o público, con estricto apego a lo plasmado por la Ley, es decir, que debe contenerse con los elementos de forma que hemos desarrollado, para que se pueda traducir como legal y conlleve como efecto inmediato lo esperado del acto emitido.

Olivera Toro señala al respecto, que *el acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. De ese modo no puede perseguir sino un fin de interés público.* Y posteriormente señala que *si no se sigue el*

*fin que es debido, la doctrina señala que el acto adolece del vicio de “desvío de poder”.*<sup>22</sup>

De tal forma, se puede señalar que el acto administrativo se ajustará a lo contenido en los lineamientos legales, con los motivos y fines que lo justifiquen, ya que este último es el objeto que persigue la creación de los actos.

b) **Mérito**, el cual es sublevado por diversos autores restándole importancia por considerarlo de baja relevancia en el cosmos del acto, se puede entender como la conveniencia del acto en razón de la utilidad que conlleva. Se encuentra estrechamente ligado con la finalidad, por lo que sería la justificación o la interrogante de sí el acto fuese eficaz al momento de surtir efectos en la vida del derecho mexicano.

La doctrina italiana, de manera uniforme, considera al mérito como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos que el acto quiere lograr.

c) **Oportunidad**, la cual se establece como el señalamiento que se debe hacer, cómo y cuando debe hacerse, de manera adhesiva se relaciona a este elemento con la conveniencia de llevar a cabo el acto en una determinada situación de modo tiempo y lugar, que en mezcla con los demás elementos aterrizan en la aplicación del acto con todos los lineamientos de Ley exigibles, a modo de que sea eficaz y eficiente el acto que se crea por parte de la Administración

De manera ejemplificativa, Fernández Ruíz, nos señala la relevancia del mérito y la oportunidad, el cual menciona que el acto administrativo que ordena la clausura de un expendio de cohetes y fuegos artificiales, tiene como **mérito** evitar explosiones y daños a los gobernados en sus personas y bienes, lo cual menciona, resulta conveniente por su indudable utilidad para la población, y su **oportunidad** consiste en dictar esa clausura en la época de las fiestas patrias en que, sin duda, hay una

---

<sup>22</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *Op. cit.* Pág. 159.

marcada tendencia por detonar cohetes y encender fuegos artificiales, de tal manera la clausura es conveniente en cuestión de tiempo.<sup>23</sup>

#### **1.1.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Resulta necesario resaltar, que en base a la mega infraestructura del Estado, como ente generador de actos jurídicos, que evidentemente afectan la esfera jurídica de los gobernados, es decir, que el entorno jurídico se va a ver afectado al momento en el que se nos otorguen derechos o se nos impongan deberes por parte de un acto que es emitido por una de las membranas del Estado, ya que los actos están destinados a producir efectos y éstos se pueden presentar de diversas maneras.

Asimismo, respecto de los efectos del acto administrativo, podemos señalar que puede ser perfecto pero no por eso resulta eficaz y eficiente, ya que el acto perfecto es aquel se encuentra totalmente terminado, es decir, que se encuentra totalmente integrado por todos y cada uno de los elementos y exigencias solicitadas por el derecho positivo vigente mexicano (por así presumirse por el principio que beneficia el actuar de las Autoridades ya que todos sus actos se encuentran investidos por la *presunción de legalidad*), sin que sea necesario que se encuentre vigente en la vida jurídica, como podría darse el caso de un reglamento terminado por parte de la administración y que aún no sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, es decir que todavía hasta esos momentos no han surgidos sus efectos destellantes a los gobernados y entes del gobierno que pueden ser afectados por éstos.

Para que el acto resulte eficaz, debe darse cumplimiento a los comportamientos que regula, por ejemplo podemos mencionar el programa hoy no circula, este programa busca como objetivo reducir el uso del vehículo automotor a fin de lograr erradicar la contaminación; el programa resulta eficaz dado que se logró el cumplimiento del programa, es decir que, se limitó de manera real el uso del

---

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Op. cit.* Pág. 133.

vehículo; pero de igual forma el programa no es eficiente, ya que no se logró el fin de ir erradicando la contaminación; en consecuencia el acto administrativo al mismo tiempo de cumplir con las exigencias contenidas en la Ley, debe buscar cumplir sus acometidas para las que fue creado, como quedo ejemplificado anteriormente.

Analizado lo anterior, pasamos a que los efectos de los actos administrativos pueden ser **directos e indirectos**; siendo los primeros los que crean, modifican, transmiten o extinguen derechos y obligaciones y los segundos son la acción encomendada al órgano administrativo, es decir, que es el uso de sus facultades discrecionales para llevar a cabo la encomienda señalada por la propia norma jurídica, es decir, que se lleve acabo la actividad que resulta aplicable en la materia en la que se desarrolla.

Asimismo, el acto administrativo puede tener efectos ante terceros, de tal forma el maestro Olivera Toro define a los terceros como *aquel que tiene un derecho anterior que puede ser afectado con motivo de un acto administrativo*.

Podemos concluir señalando que los efectos del acto administrativo pueden ampliar el derecho de los particulares, esto es cuando los derechos de éstos se fortalecen o propician el ejercicio de los mismos, entre otros, por ejemplo los actos administrativos de aprobación, de concesión de licencia, etcétera; restricción de los derechos de los particulares, es decir, que sus derechos se ven limitados o disminuidos por actos administrativos que se lleven a cabo en beneficio del interés general o público, como ejemplo se puede mencionar a la expropiación; por último podemos mencionar los actos administrativos que certifican una situación de hecho o de derecho, los cuales son actos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho, a manera de ejemplificar lo anterior, podemos señalar las inscripciones que realizan los registros públicos como el Registro Civil o el Registro Público de Comercio.

Por lo tanto se debe tomar en consideración que los efectos del acto administrativo pueden tener consecuencias devastadoras en la esfera jurídica de los gobernados, de tal forma no se debe permitir que aún y con el poder que tienen los órganos administrativos, consistente en **la presunción de legalidad** se deban consentir, toda vez que deberán sujetarse a la normatividad aplicable por la materia de los mismos actos, ya que la esencia de los mismos resulta inalienable a satisfacer las exigencias del sistema de derecho positivo y sobre todo debe contener la prosecución del interés público, para que se pueda considerar que cumple con las exigencias de los fines para lo que es creado, ya que sería inadmisibles considerar que el acto administrativo puede ser producido a voluntad del titular del órgano que lo produce y no siguiendo los lineamientos marcados por el derecho, lo cual es lo que debería de suceder en la practica.

#### **1.1.5. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Todo acto administrativo se encuentra supeditado al cumplimiento para el que fue creado, sin embargo no siempre concluye con el cumplimiento de la finalidad para el que fue creado dado que puede extinguirse de diferentes formas, para tal efecto tomaremos en cuenta la clasificación que adopta el profesor Acosta Romero, estableciendo que los actos administrativos pueden extinguirse por medios normales y anormales.

##### **1.1.5.1 MEDIOS NORMALES**

El profesor Acosta Romero define que *la realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto.*<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, Pág. 853.

Asimismo, establece que la realización voluntaria puede ser tanto de los órganos internos de la administración y como voluntaria por parte de los gobernados.

De igual forma el profesor Alberto C. Sánchez determina que en *sentido general puede establecerse que el acto administrativo puede extinguirse normalmente por el cumplimiento de su objeto, motivo o fin<sup>25</sup>*, es decir con el cumplimiento del mismo se extingue independientemente si de él derivan otros actos.

### **1,1.5.2 MEDIOS ANORMALES**

*El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios llamados anormales, por que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz<sup>26</sup>*, por lo que podemos concluir que los actos administrativos se extinguen por medios anormales por la aparición de causas o circunstancias no previstas o advertidas en la creación del acto.

Los medios anormales son:

- Revocación administrativa
- Rescisión
- Prescripción
- Caducidad
- Término y Condición
- Renuncia de derechos
- Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

---

<sup>25</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. 4ª edición, Porrúa, México, 2002. Pág. 103.

<sup>26</sup> ACOSTA ROMERO, *Op. cit.*, Pág. 854.

**a)** La revocación administrativa, es el acto por el cual el órgano de la administración deja sin efectos un acto administrativo, de forma total o parcial.

De tal forma, la revocación administrativa resulta ser un acto unilateral del órgano de la administración, por lo que los gobernados no intervienen, no deriva de un acto discrecional, ya que el órgano debe tener facultades para poder revocar el acto.

La figura de la revocación administrativa se prevé en la LFPA en su artículo 11 y para las autoridades fiscales se contiene en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

Cabe hacer la precisión que la figura de la revocación administrativa no puede operar cuando del acto se deriven derechos para los gobernados, para este caso en materia fiscal la autoridad debe acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a promover el juicio de “lesividad”.

**b)** La rescisión consiste en las facultades que tienen las partes en un contrato para dar por terminadas sus obligaciones por incumplimiento de la otra parte.

**c)** La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo,

Es así que se debe entender que las facultades de los entes administrativos se extinguen por transcurso del tiempo que se señale en la ley aplicable, la LFPA prevé la figura en su artículo 79 y en el Código Fiscal en su artículo 146.

**d)** La caducidad se da por la falta de cumplimiento de los requisitos previstos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho, el Código Fiscal de la Federación contempla la figura en su numeral 67.

e) El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico y la condición es un acontecimiento de realización incierta, del que depende el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho.

f) Se da la renuncia de derechos cuando el gobernado de manera unilateral renuncia o deja de ejercitar un derecho que le ha sido reconocido, siempre y cuando el régimen jurídico lo permita.

g) La extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en un proceso de tribunales administrativos y federales en materia de amparo, es cuando el gobernado no estando de acuerdo con los efectos derivados del acto administrativo, los controvierte y somete a consideración de un tercero para que resuelva acerca de la validez del acto administrativo.

## **1.2. JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

Con el movimiento del Estado Social de Derecho, como consecuencia del intervencionismo, se ampliaron las actividades que realiza el Estado, dentro de las cuales se incluyen algunas de carácter sociales, políticas y económicas, ha traído como derivación el aumento de las actividades administrativas a efecto de otorgar la satisfacción de los intereses públicos.

Lo anterior, busca el mejoramiento de los distintos estratos sociales, sin embargo el movimiento de la maquinaria estatal trae aparejada de manera inevitable el lesionar los derechos de los particulares.

Es por ello que se busca el equilibrio entre el poder público y la libertad de los gobernados, que estos últimos, cuenten con los mecanismos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública, es así como el maestro Manuel Lucero Espinosa señala *el sometimiento del Estado al ordenamiento*

*jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.*<sup>27</sup>

Es necesario el establecimiento de medios de control los cuales busquen como objetivo el evitar la afectación a los derechos de los gobernados, de esto resalta la trascendencia de la justicia administrativa, constituyéndose por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para dejar sin efectos los actos y resarcir de los derechos que el Estado causó con motivo del ejercicio de sus funciones.

Cabe mencionar que existen dos tipos de medios, los indirectos y los directos, los primeros son los mecanismos de autorregulación por lo que no necesitan la intervención de los gobernados, siendo la revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores.

Los directos, necesariamente debe existir la participación de los gobernados, ya que sin ellos no tienen lugar los medios de control de legalidad; encontramos en estos medios los recursos administrativos, los procesos jurisdiccionales, ya sean los tribunales administrativos o los tribunales judiciales.

En materia fiscal encontramos el recurso de revocación como medio de control que tienen los gobernados frente a los actos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de su órgano desconcentrado conocido como Servicio de Administración Tributaria; también tenemos el recurso de inconformidad para los actos que se consideren de afectación fiscal que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social por medio de las Delegaciones y Subdelegaciones.

Asimismo, de manera optativa se encuentra el juicio de lo contencioso administrativo federal, regulado por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso

---

<sup>27</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. 8ª Edición, Porrúa, México, 2003, pág. 13

Administrativo, juicio que se lleva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los recursos administrativos, se desarrollan de manera oficiosa, sólo necesitan que el gobernado inicie la instancia y el órgano estatal deberá resolver la ilegalidad o legalidad del acto, el procedimiento contencioso por el contrario, si tiene una litis, ya que ante un tercero ajeno se desglosa el procedimiento interviniendo las partes involucradas que son el gobernado que manifiesta la ilegalidad del acto y las autoridades que emitieron dicho acto y para el caso de los tribunales jurisdiccionales tenemos el juicio de amparo, en el cual el juzgador va a determinar si el acto emitido por la administración carece de las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además como cita el maestro González Rodríguez, *la justicia tributaria es tan importante, que a nivel cultural y democrático de un país podría valorarse por la forma en que se establece y se administra.*<sup>28</sup>

Si bien es importante el actuar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el presente trabajo manifestará la importancia de los recursos de inconformidad y revocación, como medios de control de legalidad.

---

<sup>28</sup> GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, *La justicia Tributaria en México*, 1ª Edición, Editorial Jus, México 1992, Pág. 179

## CAPÍTULO II

### RECURSO DE REVOCACIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL.

#### 2.1. CONCEPTO LEGAL DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

A manera de introducción en el capítulo anterior, señalamos que en caso de que el acto administrativo, se emita en perjuicio del particular, sin reunir todos y cada uno de los requisitos que de acuerdo con la legislación debe reunir, el gobernado podrá inconformarse en contra de dicho acto.

Acerca de los medios de defensa que tiene la particular frente a la actividad de la administración pública, incluida la autoridad fiscal, tenemos los llamados recursos administrativos, que son el reflejo del poder de revisión de que gozan los superiores jerárquicos respecto de las actuaciones de sus subordinados y que son un medio para asegurar el estricto cumplimiento del principio de legalidad a favor de los gobernados.

El maestro Gonzalo Armienta H., nos señala que el recurso administrativo *tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.*<sup>29</sup>

De lo anterior, podemos señalar que la misma autoridad es parte del conflicto al emitir un acto que lesiona los intereses de los gobernados, por lo que es impulsado por los gobernados para la revisión de los actos, por lo que la actuación de la

---

<sup>29</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. 4ª Edición. Editorial Porrúa, México 1999, pág. 57.

autoridad administrativa al interponer un recurso no es propiamente judicial, dado que no existe un conflicto entre dos intereses o litis.

El recurso administrativo ayuda a eliminar un acto que no este expedido conforme a derecho, ya sea en su forma o en el fondo, pero a pesar de ello a manera de crítica podemos señalar que será la misma autoridad quien además de emitir el acto, cuando es interpuesto el recurso administrativo, es la misma que va a resolver sobre la legalidad del mismo, por lo que supone parcialidad en cuanto al acto a revisar.

Para el maestro Alberto Sánchez Pichardo, en su obra *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, se establece que *el recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que la autoridad revoque, lo anule o lo reforme en su caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado.*<sup>30</sup>

Tal y como se desprende de lo señalado por el maestro Sánchez, la autoridad administrativa se encuentra investida con la facultad de realizar la revisión de los actos y en su momento por así encontrar la ausencia o deficiencia en alguno de los elementos de legalidad, emitir diverso acto que revoque de manera total o parcial el acto recurrido por el gobernado, o caso de considerar que el acto fue emitido conforme a derecho podrá reconocer la validez del mismo.

Además, el recurso administrativo al ser llevado a cabo de manera oficiosa, sólo necesita la presentación del recurso por parte del gobernado afectado, es de tramitación rápida y ágil, a favor de los derechos vulnerados del gobernado; ya que no necesita del cumplimiento de grandes requisitos para la tramitación y resolución del mismo, circunstancias que deben estar previstas en la Legislación de manera

---

<sup>30</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, *Op. cit.* Pág. 118.

adecuada y expresa, a efecto de que se tenga oportunidad para combatir el acto del Estado, situación que se refuerza con lo señalado por el maestro Gonzalo Armienta, que señala que *un estado que o tenga una adecuada normatividad referente a los recursos, será indudablemente un régimen totalitario, pues uno de los elementos fundamentales para la existencia de una verdadera democracia es el adecuado control de sus órganos decisorios, lo cual sólo se puede lograr mediante este instrumento jurídico de impugnación.*<sup>31</sup>

El Licenciado Gonzalo, deja en claro que todo estado, tiene como obligación para que se considere así mismo como democrático, que debe contar con elementos de control de sus actos que se encuentran a disposición del gobernado para poder evidenciar las ilegalidades y obtener una justicia por parte del mismo estado.

Por lo anterior podemos decir, que los medios de defensa del gobernado o recursos administrativos son el medio material de control de la actividad administrativa del Estado, pero más importante de evitar que su actuación sea contraria a los principios de legalidad y de control del poder bajo los cuales se rige toda la actuación estatal.

### **2.1.2 ANTECEDENTES DEL RECURSO DE REVOCACION**

El maestro Armienta nos señala que en la época de la Colonia *los recursos administrativos tenían por objeto combatir los abusos fiscales y eran interpuestos directamente ante el Virrey.*<sup>32</sup>

Detalla que la interposición del recurso se realizaba de manera escrita y dirigida al Virrey, sobre resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva, teniendo éste plenas facultades para decidir sobre la procedencia de éste, lo cual a

---

<sup>31</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Op cit.*, Pág. 57.

<sup>32</sup> *Op cit.*, Pág.49.

consideración de autor comentado *no es lógico aceptar que los regímenes absolutistas de la época precolombina y colonial hubiesen establecido recursos administrativos para obtener la anulación de los actos de las autoridades que los representaban.*<sup>33</sup>

Al maestro Armienta señala en su obra citada, que a partir de la Revolución Mexicana los recursos empiezan a tomar fuerza a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, ya que de ésta se emitieron diversas disposiciones fiscales que resultan los antecedentes del recurso administrativo y hasta del contencioso tributario instaurado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

Destacando los recursos previstos en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de Penas, expedida en 1929, la cual crea el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda; el Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, resultado por una Junta Revisora; La ley del Impuesto Sobre la Renta preveía un recurso en contra de las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.

El licenciado Alejandro Paz, nos ubica en su obra sobre el Recurso de Revocación sobre una tesis aprobada en el año 1929 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que de manera clara reseña que *el problema de los recursos administrativos en México tiene interés sobre todo a partir del año 1929 en el que la Suprema Corte de Justicia sienta la procedencia del amparo en materia administrativa esta condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con el que el particular cuente para impugnar una decisión que lo agravie.*<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Op. Cit.*, Pág.50

<sup>34</sup> PAZ LÓPEZ, Alejandro, *El Recurso de Revocación en Materia Fiscal*, 3ª Edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A, México 2009, pág. 23.

Posteriormente con el Código Fiscal de la Federación del año 1938, se preveía el recurso administrativo aplicables a violaciones al procedimiento de notificación, y otra instancia para las tercerías, la excluyente de dominio y la de preferencia de pago, señala el licenciado Alejandro, el hecho de que en dicho Código se prohibía la instancia de Reconsideración ya que *se confirmaba la intención del legislador de establecer de una manera expresa la instancia del recurso, la prohibir la figura de la reconsideración administrativa.*

*Tal vez una de las ideas de los autores del Código Fiscal de la Federación de aquel entonces fuera la de compilar en un solo ordenamiento todas las disposiciones generales que fuesen comunes a las leyes fiscales en vigor en aquella época, lo cual se cumplió al derogarse en casi todas las leyes fiscales los artículos que se refería a los recursos administrativos.*<sup>35</sup>

Posteriormente con la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1953 el Lic. Samuel Aguirre ubica otro antecedente del recurso, siendo el de reconsideración para la ley citada en su artículo 197, citando el autor, *Los contribuyentes del impuesto a que la presente ley se refiere, podrán ocurrir por escrito dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtan efectos la notificación ante el Director del Impuesto Sobre la Renta, interponiendo el recurso de reconsideración contra las resoluciones dictadas por los organismos calificadores, por las que se califique, clasifique o liquide el impuesto relativo.*<sup>36</sup>

Señala Samuel Aguirre, que debido a las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta publicadas en diciembre de 1961 en el Diario Oficial de la Federación, se suprimió el Recurso de Reconsideración.

El Lic. Alejandro Paz, destaca la importancia del Código Fiscal de la Federación de 1967, al citar que *el artículo 160 establecía por primera vez, con sus respectivos*

---

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, Pág. 24.

<sup>36</sup> AGUIRRE RAMÍREZ MORENO, Samuel, *Inseguridad Jurídica de Algunos Medios de Defensa en Materia Fiscal*, Prontuario de Actualización Fiscal, México, 1996, Pág. 90.

nombres, los recursos administrativos en materia fiscal en México. Dicho artículo señalaba lo siguiente:

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

- I. La Revocación;*
- II. La Oposición al Procedimiento Ejecutivo;*
- III. La Oposición de Tercero;*
- IV. La Reclamación de Preferencia;*
- V. La Nulidad de Notificaciones.*

*Estas defensas no podrán ser ejercitadas en contra de resoluciones o actos que sean consecuencia de recursos establecidos en otras leyes fiscales.*<sup>37</sup>

La procedencia de la revocación se preveía en el artículo 161 del Código Citado, y era en contra de resoluciones administrativas en las que se determinen los créditos, de igual forma, se establecía que el recurso de reconsideración no debía considerarse ni proceder en materia fiscal. Cabe destacar que aun y cuando existía una pluralidad de recursos previstos en el Código comentado también de delimitaban los mismos, los cuales en el capítulo V se contenía su tramitación y su procedencia.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, el Lic. Alejandro Paz otorga atención a la exposición de motivos de dicho código en la parte que señala *se garantiza una mejor defensa de los particulares simplificando los diversos recursos administrativos; se amplían considerablemente los plazos para hacerlos valer a fin de que con ellos se puedan presentar las pruebas correspondientes y los asuntos queden integrados, prácticamente desde su origen, facilitando así su rápida resolución.*

*En todos los medios de defensa que prevalezcan los aspectos de fondo. Se pretende reducir formalismos, preservando sólo formalidades necesarias para la seguridad jurídica de los contribuyentes.*<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> PAZ LÓPEZ, Alejandro, *Op. Cit.* Pág. 25.

<sup>38</sup> *Op. Cit.* Pág. 26

Dicha simplificación se encuentra contiene en el artículo 116 del Código citado al contener tres tipos de recursos, el de revocación, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, y el de nulidad de notificaciones; de manera clara señala el Lic. Paz que el Recurso de de Oposición de Tercero y el de Reclamación de preferencia quedaron regulados dentro de las disposiciones que preveía el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Con el Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1988; derogó del artículo 116 del Código Fiscal de la Federación el recurso de la nulidad de notificaciones, y éste se previó en la tramitación del artículo 129.

Posteriormente con el decreto que expide nuevas leyes fiscales y modifica otras, publicado en el diario oficial de la federación el 15 de diciembre de 1995, se derogó el artículo 118 que establecía el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y pasó a ser parte del contenido de artículo 117 del Código que prevé los supuestos del recurso de revocación.

Se puede señalar que con la simplificación administrativa fueron apareciendo los recursos previstos en las distintas leyes fiscales, hasta que en el Código Fiscal de la Federación se previó una pluralidad de éstos, hasta que se fortaleció el recurso de revocación, para ser el único recurso previsto en el Código.

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

De tal forma, y en atención al presente trabajo nos encontramos primeramente con el recurso de revocación en materia fiscal previsto en el Código Fiscal de la Federación, el cual el Licenciado Moisés Rodríguez Michel, lo define como *el medio*

*de defensa a través del cual los particulares pueden impugnar ante la autoridad fiscal federal actos o resoluciones que afecten su esfera jurídica.*<sup>39</sup>

El recurso de revocación tiene como objetivo el tutelar la legalidad de las actuaciones de la autoridad; por tal motivo la autoridad fiscal al emitir y ejecutar actos o resoluciones, deberá hacerlo con pleno apego a las leyes especiales, ya que al omitir el cumplimiento de las mismas, el particular afectado podrá promover el recurso en busca de la justicia administrativa.

Además como lo afirma el maestro Rodríguez Michel, resulta conveniente la interposición del recurso de revocación dado que *tendrá una instancia más para combatir el acto o resolución que le cause agravio*<sup>40</sup>, lo anterior dada la optatividad de poder combatir los actos, de acuerdo a lo contenido en el artículo 125 del Código Tributario.

La legislación que prevé el recurso de revocación es el Código Fiscal de la Federación en su artículo 116 el cual cita:

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

En el artículo transcrito, es el fundamento legal por el cual al gobernado que se le haya emitido un acto de afectación en materia fiscal federal puede recurrirlo vía el recurso de revocación, consagrándose la garantía de audiencia a que se tiene derecho, consagrado en la Constitución y de igual forma se debe considerar como lo cita el maestro Sarmiento Acosta, que el recurso es *la auto tutela administrativa*<sup>41</sup>, por parte de las Autoridades para poder tutelar sus propias actuaciones sin llegar a los Tribunales.

---

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés. *Recurso de Revocación Fiscal*. 2ª Edición, Porrúa, México, 2005. pág. 7.

<sup>40</sup> *Op cit.* Pág. 11.

<sup>41</sup> ACOSTA SARMIENTO, Manuel J. *Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa*, 1ª Edición, Civitas, Madrid, España, 1996, pág. 45.

Asimismo, sirve el criterio que cita:

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- SU PROMOCIÓN DEBE ENTENDERSE COMO UN MEDIO DE DEFENSA.-** LA EXISTENCIA DE TODO RECURSO ADMINISTRATIVO TIENE POR OBJETO PROVEER AL GOBERNADO DE LOS MEDIOS NECESARIOS PARA QUE EN UNA PRIMERA INSTANCIA PUEDE EXPONER LOS RAZONAMIENTOS QUE ESTIME PERTINENTES PARA DEMOSTRAR LA ILICITUD DEL ACTO DE GOBIERNO QUE LO AFECTA Y SÍ EVITAR EN FORMA INNECESARIA LA PROMOCIÓN DE SUBSECUENTES INSTANCIAS QUE HAGAN LENTA Y POCO EFICAZ LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

REVISIÓN NO. 2369/87.- RESUELTA EN SESIÓN DE 21 DE FEBRERO DE 1990, POR UNANIMIDAD DE 9 VOTOS.- MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO QUINTERO BECERRA.- SECRETARIO: LIC. MARIO BERNAL LADRÓN DE GUEVARA.

Del criterio transcrito, se establece el motivo de existencia del recurso administrativo, consagrándose la justicia administrativa a que tiene derecho el gobernado, tiendo como finalidad que los actos de la administración encaminados a afectar la esfera jurídica del gobernado, sean lícitos y en caso de que se considere lo contrario, se tenga un procedimiento especial que dirima dicho cuestionamiento.

De igual forma se debe considerar lo señalado por los Licenciados Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, al establecer que el objeto del recurso, es *revisar tanto la eficacia como la validez de los actos, a fin que, si éstos se encuentran afectados por vicios, sea de procedimientos, forma o fondo, sean destruidos en caso de comprobarse su ilicitud o falta de idoneidad; y, por el contrario, de no mostrarse tal situación, proceda su confirmación, ante la inexistencia de irregularidades.*<sup>42</sup>

La procedencia del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, se encuentra contenido en el artículo 117 del ordenamiento de referencia, el cual establece lo siguiente:

---

<sup>42</sup> TRON PETIT, Jean C. y ORTIZ REYES, Gabriel, *La Nulidad de los Actos Administrativos*, 2ª Edición, 'Porrúa, México, 2007, pág. 370.

**Art. 117.-** El recurso de revocación procederá contra:

**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.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

**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 cargos, 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 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.

El artículo transcrito, señala de manera clara contra qué actos es que procede el recurso de revocación, sin embargo resulta prudente señalar por qué las aportaciones de seguridad social no son recurribles mediante el recurso de revocación, por lo que debemos tener presente lo contenido en el artículo 2 del Código Tributario, el cual cita:

**Art. 2.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

**I.** Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

**II.** Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por 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.

**III.** Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

**IV.** Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamientos de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y

*participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1.*

En cuanto a las contribuciones de seguridad social, tienen un tratamiento especial, por así señalarlo el artículo transcrito y por así estar establecido en la Ley del Seguro Social, de tal forma los actos emanados por la ley referida y que sean materia fiscal se deberán dilucidar las ilegalidades de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social a la luz de la dicho ordenamiento y de lo contenido en el Recurso de Inconformidad, el cual se verá y analizará en el presente trabajo, sin embargo sí deben cumplir con los requisitos de legalidad que se le exigen a las contribuciones, por ser considerados los actos como fiscales.

Dentro de las contribuciones de seguridad social, encontramos las cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, las rectificaciones de prima del seguro de riesgos de trabajo y un sin número de actos que pueden recurrirse, cabe preciar que doctrinalmente no se han realizado estudios profundos, tal y como lo señala el maestro Ruíz Moreno al señalar que la seguridad social es un *tema poco explorado del cual existen opiniones múltiples – la mayoría de ellas carentes en realidad de sustento jurídico-, en un campo sobre el que aún queda mucho qué decir e investigar*<sup>43</sup>.

Por lo que respecta a la procedencia del recurso de revocación, establecida en el artículo 117 del ordenamiento multicitado señala en su primera fracción un término esencial para la procedencia del recurso el cual es la palabra *definitiva*, el licenciado Moisés Rodríguez señala al caso, que *se refiere a que se haya agotado la etapa de creación del acto administrativo, esto es, que constituye una resolución definitiva, sólo aquel acto de autoridad por el cual se culmina el proceso o las fases de creación del mismo.*<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> RUÍZ MORENO, Ángel, G., *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 267.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, op. cit. Pág. 30.

La definitividad, va encaminada en relación a una resolución que ponga fin a una instancia o a un procedimiento administrativo fiscal, verbigracia las liquidaciones derivadas de una visita domiciliaria y no las actas por que no tienen ese carácter de acto definitivo.

Sin embargo, se debe considerar lo contenido en la contradicción de tesis que cita:

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.** LA ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PROMOVIDA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AUN CUANDO SÓLO REQUIERE LA AFECTACIÓN DE UN INTERÉS, NO CONSTITUYE UNA POTESTAD PROCESAL CONTRA TODO ACTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PUES SE TRATA DE UN MECANISMO DE JURISDICCIÓN RESTRINGIDA DONDE LA PROCEDENCIA DE LA VÍA ESTÁ CONDICIONADA A QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUYAN "RESOLUCIONES DEFINITIVAS", Y QUE SE ENCUENTRAN MENCIONADAS DENTRO DE LAS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA QUE PREVÉ EL CITADO ARTÍCULO 11; AHORA BIEN, AUNQUE ESTE PRECEPTO ESTABLECE QUE TENDRÁN CARÁCTER DE "RESOLUCIONES DEFINITIVAS" LAS QUE NO ADMITAN RECURSO O ADMITIÉNDOLO SEA OPTATIVO, ES CONTRARIO A DERECHO DETERMINAR EL ALCANCE DE LA DEFINITIVIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SÓLO POR ESA EXPRESIÓN, YA QUE TAMBIÉN DEBE CONSIDERARSE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN, SEA ÉSTA EXPRESA O FICTA, LA CUAL DEBE CONSTITUIR EL PRODUCTO FINAL O LA VOLUNTAD DEFINITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, QUE SUELE SER DE DOS FORMAS: A) COMO ÚLTIMA RESOLUCIÓN DICTADA PARA PONER FIN A UN PROCEDIMIENTO, Y B) COMO MANIFESTACIÓN AISLADA QUE NO REQUIERE DE UN PROCEDIMIENTO QUE LE ANTECEDA PARA PODER REFLEJAR LA ÚLTIMA VOLUNTAD OFICIAL. EN ESE TENOR, CUANDO SE TRATA DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE CULMINAN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LAS FASES DE DICHO PROCEDIMIENTO O ACTOS DE NATURALEZA PROCEDIMENTAL NO PODRÁN CONSIDERARSE RESOLUCIONES DEFINITIVAS, PUES ESE CARÁCTER SÓLO LO TENDRÁ LA ÚLTIMA DECISIÓN DEL PROCEDIMIENTO, Y CUANDO SE IMPUGNE ÉSTA PODRÁN RECLAMARSE TANTO LOS VICIOS DE PROCEDIMIENTO COMO LOS COMETIDOS EN EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN; MIENTRAS QUE, CUANDO SE TRATE DE ACTOS AISLADOS EXPRESOS O FICTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SERÁN DEFINITIVOS EN TANTO CONTENGAN UNA DETERMINACIÓN O DECISIÓN CUYAS CARACTERÍSTICAS IMPIDAN REFORMAS QUE OCASIONEN AGRAVIOS A LOS GOBERNADOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 79/2002-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO Y NOVENO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 17 DE ENERO DE 2003. CINCO VOTOS. PONENTE: JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN. SECRETARIO: EMMANUEL G. ROSALES GUERRERO.

NOTA: ESTA TESIS NO CONSTITUYE JURISPRUDENCIA YA QUE NO RESUELVE EL TEMA DE LA CONTRADICCIÓN PLANTEADA.

REGISTRO NO. 184733

LOCALIZACIÓN:

NOVENA ÉPOCA INSTANCIA: SEGUNDA SALA FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA XVII, FEBRERO DE 2003 PÁGINA: 336 TESIS: 2A. X/2003 TESIS AISLADA MATERIA(S): ADMINISTRATIVA

De la tesis trascrita, determina dos supuestos para considerar la definitividad, el primero como se ha mencionado anteriormente, a una resolución que ponga fin a una instancia o a un procedimiento administrativo fiscal y el segundo cuando sean actos aislados y que no contemplen o se empleen procedimientos para su emisión, serán definitivos cuando causen agravios a los gobernados, por lo que se puede concluir que la definitividad, va a causarse cuando el acto emitido por la administración afecte la esfera jurídica del gobernado o en su patrimonio, dentro de las dos hipótesis planteadas.

Lo anterior se robustece con lo citado por los Licenciados Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, al señalar que *no todo acto administrativo es producto o efecto de un procedimiento y lo relevante para definir el concepto de resolución- desde el punto de vista sustancial- es que implique o constituya la voluntad última de la autoridad administrativa para considerarlo como resolución definitiva.*<sup>45</sup>

Ahora bien, el artículo 117 del código Fiscal de la Federación, en su fracción I inciso a), señala que el recurso procede contra actos que determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos, por lo que el recurso, se debe tomar en cuanta lo señalado en el artículo 2 del código fiscal invocado, el cual define de manera clara lo que se debe entender como impuestos los cuales son las contribuciones y contra éstos procede el recurso de revocación.

---

<sup>45</sup> TRON PETIT, Jean C. y ORTIZ REYES, Gabriel, *op cit*, pág. 120.

La fracción I inciso b) del artículo 117 invocado establece la procedencia del recurso en contra de los actos derivados por las autoridades fiscales que nieguen la devolución de cantidades que procedan contra la Ley, las reglas de las devoluciones se encuentran previstas en el artículo 22 de dicho ordenamiento, para lo cual estarán sujetos los gobernados y las autoridades.

El inciso c) indica que el recurso de revocación procede en contra de las resoluciones que dicten las autoridades aduaneras, por lo que se debe estar a lo señalado en los artículos 2 y 3 de la Ley Aduanera.

En el inciso d) se determina el modo de aglomerar los actos de una manera general, al señalar *cualquier resolución de carácter fiscal que cause agravio al particular en materia fiscal* aunado al hecho de que deben ser emitidas por las autoridades fiscales, de aquí el hecho de que el recurso de revocación sea procedente para las determinaciones que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que al emitir éstos, actos como organismos fiscales autónomos y que no son procedentes mediante el recurso de inconformidad, podrán ser recurridos mediante el recurso de revocación. Además quedan excluidos en el mismo inciso los actos que deriven de los artículos 33-A, 36 y 74 del código tributario.

Asimismo la fracción II del artículo 117 del código tributario establece que procede el recurso de revocación en su inciso a) *contra los créditos fiscales que se aleguen que se han extinguido o que el monto es inferior y siempre que sea imputable a la autoridad ejecutora, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del mismo ordenamiento*, este último ordenamiento reglamenta la actualización de las contribuciones que no se paguen en el plazo fijado y el cálculo de los recargos.

El inciso b), señala que el recurso procede *en contra de los actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que no se ajusten a la ley*, de tal forma, cuando un gobernado considera que han existido violaciones a su esfera jurídica o patrimonial podrá interponer el recurso de revocación.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo de ejecución se encuentra previsto en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, el cual cita en su primer párrafo que *“las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución”*, de dicho texto se desprende la facultad que tiene la autoridad recaudadora de poder exigir el pago de los créditos -el cual debe estar determinado y notificado para exigir su pago en los plazos que se determine- dicha facultad, para el licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, deriva de *la propia naturaleza del crédito fiscal, que responde a necesidades de carácter público a cargo del Estado, ya que frente al interés público no puede prevalecer el interés particular.*<sup>46</sup>

De tal forma y de manera breve, una vez determinado y notificado el crédito, el procedimiento administrativo de ejecución se conforma de las siguientes etapas:

- Si no se paga el crédito en tiempo, la autoridad recaudadora inicia el procedimiento con el requerimiento e pago.
- Si no paga, se embargan bienes o en su caso se interviene la caja del contribuyente o la administración.
- Si se embarga se continua con un avalúo de los bienes para determinar si cubren el monto del crédito con sus recargos, puede darse el caso que se requiera de un ampliación al embargo, por que del primer embargo los bienes no son suficientes para garantizar el crédito.

---

<sup>46</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *Principios de Derecho Tributario*, 5ª Edición, Editorial Limusa, México, 2009, Pág. 162.

- Acto seguido, se dan las bases para remate.
- Se emite la convocatoria.
- Se deben presentar los postores.
- Se realizan las pujas.
- Se adjudica el bien al mejor postor.
- El dinero recabado se aplicará a los gastos de de ejecución generados, las multas recargos y la suerte principal.
- Para el caso de que se intervenga la administración lo recaudado se aplicará directamente a los gastos de ejecución generados, las multas recargos y la suerte principal.

Además el inciso c) del artículo en estudio, determina *que afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código*, la procedencia del recurso dependerá de lo establecido en dicho numeral el cual cita:

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

El precepto transcrito, determina el derecho de la oposición del tercero interesado de acudir ante la autoridad fiscal mediante recurso de revocación, a efecto de hacer valer su derecho sobre los bienes embargados por ser éste dueño de los bienes y el segundo supuesto es que acuda un tercero que tenga un derecho preferente a los fiscales, los cuales a modo de ejemplificar se pueden señalar los sueldos debidos a los trabajadores o una pensión familiar.

El último de los supuestos es el contenido en el inciso d) *señala que será procedente el recurso de revocación contra los actos que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del código*, y dicho artículo establece la base para la enajenación de bienes inmuebles embargados, lo que deriva en salvaguardar que los bienes del gobernado no sean rebajados en su precio

por mero capricho de la autoridad. Con lo anterior además se garantiza que efectivamente el embargo, sirva para cubrir el monto de la deuda que tenga con el estado, es decir, el crédito fiscal, y que se haga a un valor real.

#### **2.1.4. ETAPAS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN**

Para completar la protección de los derechos del gobernado, no solamente es necesario contar con un medio de defensa, sino que también es necesario el procedimiento que deberá de seguirse para su resolución ya que por el mismo se establecen la forma material por el cual se salvaguardan los derechos de los gobernados, al establecer el legislador los actos contra los que procede el recurso de revocación, de tal forma lo siguiente es la presentación del recurso administrativo el cual en términos del artículo 121 del Código Tributario se presentará ante:

- La autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente; o
- Ante la autoridad que lo emitió; o
- Ante la autoridad que ejecutó el acto impugnado.

La interposición del recurso se deberá hacer dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación, con excepción de lo contenido en el artículo 127 del mismo ordenamiento el cual señala que cuando el recurso de interponga en contra del procedimiento administrativo de ejecución se podrá hacer antes de la publicación del convocatoria en primera almoneda, salvo de que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto en el artículo 129 del ordenamiento legal invocado, el cual habla acerca de la impugnación de notificaciones.

Asimismo, en el artículo 121 del Código párrafos tercero y cuarto, se establece la suspensión hasta por un año para presentar el recurso de revocación en términos de lo señalado en el mismo.<sup>47</sup>

El escrito por el cual se presente el recurso de revocación deberá contener los requisitos determinados en el artículo 122:

- *La resolución o el acto que se impugna.*
- *Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.*
- *Las pruebas y los hechos controvertidos.*

Para el caso de las pruebas, sólo se tomará al concepto estrictamente gramatical que nos dan Rafael De Pina y José Castillo Larrañaga, al establecer que *la palabra prueba expresa acción y efecto de probar, y también la razón, argumentando, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa.*<sup>48</sup>, por lo que respecta las pruebas a ofrecer se verá mas adelante.

---

<sup>47</sup> Se transcribe el contenido del Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación párrafos cuarto y quinto a efecto de se pueda consultar su contenido:

Art. 121.- ...

...

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

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

<sup>48</sup> DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 273.

Dentro del procedimiento del recurso, en caso de que no se señalen alguno de los requisitos descritos, la autoridad resolutora deberá requerir al promovente en término de 5 días a efecto de que se subsane la omisión requerida.

Por lo anterior el hecho de que el particular tenga la posibilidad de subsanar sus errores, mediante la prevención que le realiza la autoridad, fortalece la idea de que el recurso es un medio de defensa de los derechos del gobernado y no un trámite con mayores requisitos y que haga nugatoria su garantía de legalidad.

Asimismo el escrito de presentación del recurso de revocación se deberá anexar lo requerido en el artículo 123 del Código Tributario:

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

Si bien es cierto que es requisito el anexar el acto impugnado, no se debe entender que dicho requisito es limitante para que se exhiba sólo en original, de acuerdo al siguiente criterio jurisprudencial:

**NULIDAD, DEMANDA DE. DEBE ADMITIRSE AUN CUANDO NO SE EXHIBAN EN ORIGINAL LOS DOCUMENTOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 123 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** EL ARTICULO 123 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ESTABLECE EN SUS FRACCIONES I Y II, ASÍ COMO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO LO SIGUIENTE: EL PROMOVENTE DEBERÁ ACOMPAÑAR AL ESCRITO EN QUE SE INTERPONGA EL RECURSO: I. LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITEN SU PERSONALIDAD CUANDO ACTÚE EN NOMBRE DE OTRO O DE PERSONAS MORALES; II. EL DOCUMENTO EN QUE CONSTE EL ACTO IMPUGNADO. CUANDO NO SE ACOMPAÑE ALGUNO DE LOS DOCUMENTOS A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES I A III DE ESTE PRECEPTO, LA AUTORIDAD FISCAL TENDRÁ POR NO INTERPUESTO EL RECURSO. EN LOS CASOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO, SE TENDRÁN POR NO OFRECIDAS LAS PRUEBAS. AHORA BIEN, ES CIERTO QUE EL DISPOSITIVO CITADO NO ESTABLECE TAXATIVAMENTE QUE LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITEN LA PERSONALIDAD DE QUIEN ACTÚA A NOMBRE DE OTRO, DEBEN TENER DETERMINADAS CARACTERÍSTICAS; SIN EMBARGO, NO PUEDE SOSLAYARSE QUE POR TRATARSE DE COPIAS FOTOSTÁTICAS, EL VALOR QUE SE CONCEDE A ESTOS DOCUMENTOS QUEDE AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD; POR ENDE, SI ÉSTA CONSIDERA QUE SON

INSUFICIENTES LAS MENCIONADAS COPIAS FOTOSTÁTICAS, TAL DETERMINACIÓN TRANSGREDE EL CITADO NUMERAL 123 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

REVISIÓN FISCAL 7/95. ADMINISTRADORA LOCAL JURÍDICA DE INGRESOS DE NAUCALPAN, EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS DEMANDADOS. 16 DE MARZO DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: LUIS PÉREZ DE LA FUENTE. SECRETARIO: JAIME ARTURO CUAYAHUITL OROZCO.

NO. REGISTRO: 203,254

TESIS AISLADA

MATERIA(S): ADMINISTRATIVA

NOVENA ÉPOCA

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA

III, FEBRERO DE 1996

TESIS: II.10.P.A.7 A

PÁGINA: 448

Del anterior criterio, se desprende que la resolutora no puede manejar de manera discrecional el criterio de desechar el recurso o los documentos anexados por la recurrente por haberse anexado en copia simple, ya que la naturaleza del numeral en comento, no es la de limitar al promovente de que anexe las copias de los documentos que anexe, en caso de que la resolutora pretenda desechar la instancia, contraviene lo dispuesto en el numeral citado, además de que dicha circunstancia se robustece con lo contenido en las siguientes fracciones:

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

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

*Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se*

*entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.*

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

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

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha de presentación del recurso, el recurrente podrá anunciar que exhibirá pruebas adicionales a las ya presentadas, en términos de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 130 de este Código.*

El recurrente podrá solicitar que la autoridad fiscal recabe las pruebas que obren en el expediente que dio origen al acto recurrido, lo anterior en beneficio del gobernado, ya que si las documentales obran en el expediente administrativo, se quitan cargas procesales para buscar la justicia administrativa.

En el penúltimo párrafo se encuentra la figura de la prevención, la cual consiste en caso de que no se acompañen los documentos al recurso, la autoridad requerirá para que en término de 5 días el promovente las exhiba, en caso de que las documentales requeridas por la autoridad hayan versado en los tres primeros puntos y no hayan sido exhibidas, se tendrá por no interpuesto el recurso, si en su caso de que se requirió las pruebas y no se presentaron se tendrán por no ofrecidas.

Con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de mayo de 2009, se da un giro trascendente a lo que materia de pruebas se refiere, dado que se da la oportunidad al promovente de ofrecer pruebas durante la substanciación del recurso dentro del mes siguiente a la fecha de presentación de la instancia y se deja de lado la rigidez de ofrecerlas y presentarlas dentro del escrito de recurso, lo cual constituye un flexibilidad para el recurrente de obtener los medios probatorios.

Se debe considerar que al presentar los medios probatorios al resolutor son con el sentido de que *la prueba se dirige al juez, no al adversario, por la necesidad de colocarlo en la situación de poder formular un fallo sobre la verdad o falsedad de los hechos alegados.*<sup>49</sup>

De tal forma dentro del procedimiento como ya se vio en párrafos anteriores se prevé la posibilidad de que si el promovente no anexó los documentos tiene el derecho de que se le requieran, además de que con la reforma ya dicha, se amplía el tiempo para poderlas presentar con a formalidad de haberlo manifestado dentro del cuerpo del recurso, con el objeto de poder colocar al resolutor sobre la verdad alegada.

Una vez presentado el recurso de revocación, la autoridad realizará el estudio de la procedencia de la instancia administrativa, por lo que se deberá estar sujeto a que no se actualicen los casos de improcedencia previstos en el artículo 124 del Código, el cual cita:

- *Que no afecten el interés jurídico del promovente.*

Este punto se refiere al hecho de que si el acto que se va a recurrir no afecta la esfera jurídica al promovente se desechará la instancia, sin embargo, el análisis del punto descrito, debe atender los hechos y peticiones plasmados por el recurrente, verbigracia, si el contribuyente paga un crédito que le fue notificado, y considera que fue ilegal el mismo, puede recurrir al medio de defensa, y no por que la Autoridad lo considere pagado o cancelado, emita una resolución en la cual declara la improcedencia del mismo, lo cual contrapone a la oportunidad de impugnarlo, así se establece la siguiente tesis:

**CRÉDITO FISCAL. EL PAGO DEL. NO IMPLICA SU CONSENTIMIENTO. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CONTRIBUYENTE HAYA CUBIERTO EL IMPUESTO OMITIDO POR EL EXCESO DE MERCANCÍA QUE LE RESULTÓ DURANTE EL RECONOCIMIENTO ADUANERO, NO IMPLICA SU**

---

<sup>49</sup> DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Op. Cit.*, pág. 274.

CONSENTIMIENTO, TODA VEZ QUE, EL PAGO DEL CRÉDITO FISCAL QUE POR EL EXCEDENTE DE MERCANCÍA HACE EL PARTICULAR, TIENE COMO ÚNICA FINALIDAD EL QUE NO SE SIGAN GENERANDO RECARGOS O MULTAS DURANTE EL TIEMPO QUE DURE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SIN QUE PUEDAN ESTIMARSE COMO CONSENTIDOS PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO, EL CRÉDITO FISCAL NI EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVA, POR ESE SOLO HECHO. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

AMPARO EN REVISIÓN 88/94. ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS. 8 DE JUNIO DE 1994. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: LUCIO ANTONIO CASTILLO GONZÁLEZ. SECRETARIO: ARTURO ORTEGÓN GARZA.

No puede considerarse consentido un acto por que el contribuyente lo pague o lo cancele parcialmente, razonamiento que se contiene en el criterio anterior, sin embargo no debe limitarse al aspecto sólo que se puede incrementar el crédito por la actualización y los recargos, si no también para que no se afecten los bienes por el embargo.

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

Este punto se refiere para Hugo Carrasco señala que *se respeta la fuerza de cosa juzgada alcanzada por un fallo pronunciado por una de las salas que integran el Tribunal Fiscal de la Federación*<sup>50</sup>, es decir que no se puede recurrir dos veces un mismo acto, que ya fue resuelto por la autoridad que lo emitió o por resolución judicial; sin embargo no se debe tener el criterio de que un acto emitido en cumplimiento a una resolución, no puede ser recurrido, dado que las autoridades pueden revocar sus actos y emitirlos en cumplimiento con deficiencias legales, afectando la esfera jurídica de los gobernados, por lo que se debe valorar el hecho de que cada uno acto emitido por los órganos de la administración es definitivo e independiente con efectos legales propios y en consecuencia son recurribles, criterio que se contiene en la tesis que cita:

---

<sup>50</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Practica contenciosa en Materia Fiscal*, 12ª Edición, Themis, México 2002.

**CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, DEL.-**  
AL DISPONER EL MENCIONADO PRECEPTO QUE "ES IMPROCEDENTE EL RECURSO CUANDO SE HAGA VALER CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS: ... II. QUE SEAN RESOLUCIONES DICTADAS EN RECURSO ADMINISTRATIVO EN CUMPLIMIENTO DE ÉSTAS O DE SENTENCIAS ...", DEBE ESTIMARSE QUE EL ALCANCE DE LA IMPROCEDENCIA NO ES LA QUE SE PUDIERA DEDUCIR DE UNA PRIMERA INTERPRETACIÓN DE SUS TÉRMINOS LITERALES, QUE LLEVARÍAN A LA ACTUALIZACIÓN DE ESA HIPÓTESIS NORMATIVA EN TODOS LOS CASOS EN QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO SE EMITIERA TENIENDO COMO BASE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN OTRO RECURSO O EN UN JUICIO DE NULIDAD, SIN IMPORTAR EL ALCANCE DE ÉSTA NI LA MEDIDA EN QUE VINCULÓ A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA; SINO QUE ESTE MOTIVO DE IMPROCEDENCIA SE DA SÓLO CUANDO LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN EN EL NUEVO RECURSO ADMINISTRATIVO FUERON OBJETO DE UNA DECISIÓN DIRECTA Y DEFINITIVA EN LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO O JUICIO ANTERIOR, PUES ES EVIDENTE QUE LO QUE SE QUIERE EVITAR CON EL ESTABLECIMIENTO DE LA IMPROCEDENCIA EN ESTUDIO, ES QUE UNA MISMA CUESTIÓN CONCRETA PUDIERA SER OBJETO DE CONTROVERSIA Y DECISIÓN EN DOS O MÁS OCASIONES, CON EL PELIGRO DE QUE SE PRODUZCA UNA CADENA INFINITA DE RECURSOS O JUICIOS SOBRE LA MISMA MATERIA.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 3012/96.-POLIESTIRENO Y DERIVADOS, S.A. DE C.V.-27 DE SEPTIEMBRE DE 1996.-UNANIMIDAD DE VOTOS.-PONENTE: ARTURO ITURBE RIVAS.-SECRETARIA: GUILLERMINA COUTIÑO MATA.

SEMENARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, NOVENA ÉPOCA, TOMO IV, DICIEMBRE DE 1996, PÁGINA 375, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, TESIS I.20.A.10 A.

NO. REGISTRO: 912,457

TESIS AISLADA

MATERIA(S): FISCAL (ADM)

NOVENA ÉPOCA

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

FUENTE: APÉNDICE 2000

TOMO III, ADMINISTRATIVA, P.R. TCC

TESIS: 892

PÁGINA: 775

GENEALOGÍA: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, NOVENA ÉPOCA, TOMO IV, DICIEMBRE DE 1996, PÁGINA 375, TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, TESIS I.20.A.10 A.

Se desprende del criterio, lo que debe entenderse como resolución dictada en otro procedimiento, siendo los planteamientos analizados ya por la resolutora, sin perder de vista que al ser un nuevo acto es susceptible de ser recurrido.

- *Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Va aunado este punto al inmediato anterior, sin que exista necesariamente una resolución por parte del Tribunal.

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

Este punto, establece la hipótesis que el gobernado no promovió el recurso con conocimiento pleno de que la no promoción de éste se consiente el acto con sus todos sus efectos; como excepción a esta regla es lo contenido en el artículo 129 del Código, el cual contiene las reglas para la impugnación de notificaciones, el cual se hace valer con vía de acción, siempre y cuando se acredite ante la autoridad que lo resuelve.

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

Las autoridades administrativas no pueden tramitar un expediente administrativo al conocer que se esta impugnado por diverso expediente ya sea administrativo o jurisdiccional, por lo que al tener conocimiento de dicho hecho, deberá sobreseer el procedimiento, lo anterior con la finalidad de evitar que se emitan resoluciones contradictorias sobre un mismo asunto, y que por lo tanto el derecho del gobernado no sea un acto claro.

- *En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o que en la misma ampliación no se haya realizado agravio alguno tratándose de lo previsto en el artículo 129 de este Código.*

Lo anterior va encaminado al hecho de la impugnación de notificaciones, el cual tiene su justificación y tramitación el artículo 129 del mismo ordenamiento, es decir cuando se desconozca la notificación y / o el contenido del acto combatido, lo cual resulta rígido para el caso de que no se le den a conocer los motivos y fundamentos de éste, por que no se tendría materia para poder producir una ampliación del mismo

recurso, de tal forma esta circunstancia por su propia naturaleza es rígida y puede aprovecharse la resolutoria para apoyarse en dicho requisito de procedimiento y sobreseer la instancia.

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

Sin embargo, si bien es procedente que de manera unilateral la emisora deje sin efectos sus actos por medio de una revocación administrativa, y la resolutoria en base a dicha revocación sobresea el recurso administrativo, también debe atenderse a lo contenido en la siguiente tesis que cita:

**RESOLUCIONES FISCALES. REVOCACION DE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA. CONFORME A SU NATURALEZA JURÍDICA, EL ACTO ADMINISTRATIVO ES CONSIDERADO COMO UNA MANIFESTACIÓN UNILATERAL Y EXTERNA DE VOLUNTAD, QUE EXPRESA UNA DECISIÓN DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE, EN EJERCICIO DE LA POTESTAD PÚBLICA, LA CUAL PUEDE CREAR, RECONOCER, MODIFICAR, TRANSMITIR, DECLARAR O EXTINGUIR DERECHOS U OBLIGACIONES, ES GENERALMENTE EJECUTIVA Y SE PROPONE SATISFACER EL INTERÉS GENERAL. EL ACTO ADMINISTRATIVO PUEDE EXTINGUIRSE POR DIFERENTES MEDIOS, EL NORMAL ES SU CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO, PERO PUEDE TAMBIÉN EXTINGUIRSE POR MEDIOS QUE NO CULMINAN CON SU CUMPLIMIENTO, SINO QUE LO MODIFICAN, IMPIDEN SU REALIZACIÓN O LO HACEN INEFICAZ, ESTOS MEDIOS SON: LA REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA, RESCISIÓN, PRESCRIPCIÓN, CADUCIDAD, TÉRMINO Y CONDICIÓN, RENUNCIA DE DERECHOS, IRREGULARIDADES E INEFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, Y EXTINCIÓN POR DECISIÓN DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES EN MATERIA DE AMPARO. TRATÁNDOSE DE LA REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA, VIENE A SER EL RETIRO UNILATERAL DE UN ACTO VÁLIDO Y EFICAZ POR UN MOTIVO SUPERVENIENTE, MEDIANTE UN NUEVO ACTO DE ESA NATURALEZA, HACIÉNDOSE HINCAPIÉ EN QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO TIENE ATRIBUIDA LA AUTORIDAD DE COSA JUZGADA, TAL COMO OCURRE CON LA SENTENCIA JUDICIAL, YA QUE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN NO TIENE POR FINALIDAD LA DE PRECISAR LA CERTIDUMBRE JURÍDICA, ÉSTA ES MISIÓN DE LA SENTENCIA JUDICIAL, Y SU FIN ES ALCANZAR UN RESULTADO MATERIAL ÚTIL PARA EL ESTADO EN LOS LÍMITES DEL DERECHO; LUEGO, ES REVOCABLE; SIN EMBARGO, UNA VEZ QUE EL ACTO SE HA EMITIDO Y HA PRODUCIDO EFECTOS, SU AUTOR YA NO PUEDE DISPONER EN FORMA ILIMITADA, POR UNA EXIGENCIA SUPERIOR DE LA VIDA SOCIAL, LA SEGURIDAD DE LAS RESOLUCIONES JURÍDICAS Y, POR CONSECUENCIA, LA ESTABILIDAD DE LOS ACTOS QUE LA ENGENDRAN, POR ENDE LA REVOCACIÓN TIENE UN LÍMITE, Y ES POR TANTO INADMISIBLE CUANDO EL ACTO ORIGINAL HA ENGENDRADO DERECHOS ADQUIRIDOS O DERECHOS PATRIMONIALES. LA NATURALEZA REVOCABLE DEL ACTO ADMINISTRATIVO ESTÁ CONTENIDA EN EL CÓDIGO FISCAL FEDERAL, EN LOS ARTÍCULOS 203, FRACCIÓN IV, Y 215 ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO MENCIONADO, EN DONDE SE PREVÉ QUE LA AUTORIDAD DEMANDADA, HASTA ANTES DEL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN PUEDE REVOCAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA PRODUCIENDO ENTONCES COMO CONSECUENCIA JURÍDICA EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO. COMO UNA VARIANTE A LA**

ANTERIOR REGLA EL ARTÍCULO 36 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL PREVÉ QUE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER INDIVIDUAL FAVORABLES A UN PARTICULAR SÓLO PODRÁN MODIFICARSE POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN MEDIANTE UN JUICIO INICIADO POR LAS AUTORIDADES FISCALES, DE LO QUE SE SIGUE QUE FUERA DEL CASO CITADO NO CABE NI AUN POR ANALOGÍA INCLUIR COMO CASO SIMILAR AL MISMO, LAS RESOLUCIONES QUE NO SON FAVORABLES AL GOBERNADO. EL PRESENTE CRITERIO INTERRUMPE LA TESIS JURISPRUDENCIAL SUSTENTADA POR ESTE TRIBUNAL COLEGIADO, PUBLICADA EN LA PÁGINA 76 DE LA GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 57, SEPTIEMBRE DE 1992, OCTAVA EPOCA, DE RUBRO: "REVOCAION DE LAS RESOLUCIONES FISCALES LESIVAS AL PARTICULAR. REQUISITOS DE LA", EN LA QUE EN SÍNTESIS LLEGÓ A SOSTENERSE QUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO PUEDEN REVOCAR SUS RESOLUCIONES LESIVAS A UN PARTICULAR, SINO SÓLO A TRAVÉS DE LA MODIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN FORMA SIMILAR A COMO LO PREVÉ EL ARTÍCULO 36, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER INDIVIDUAL FAVORABLES AL PARTICULAR; PUES ADEMÁS DE QUE ELLO RESULTA CONTRARIO A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, LLEVA COMO CONSECUENCIA CONSIDERAR INFUNDADAMENTE INAPLICABLES LOS ARTÍCULOS 203, FRACCIÓN IV Y 215, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO MENCIONADO, EN CUANTO EL PRIMERO FACULTA A LA AUTORIDAD DEMANDADA A REVOCAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA HASTA ANTES DEL CIERRE DE INSTRUCCIÓN, Y EL SEGUNDO ESTABLECE UNA CAUSAL DE SOBRESEIMIENTO COMO CONSECUENCIA DE LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.  
AMPARO DIRECTO 134/95. RAQUEL MARTÍNEZ FUENTES Y COAGRAVIADO. 27 DE ABRIL DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: SERGIO NOVALES CASTRO.  
SECRETARIO: JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ.  
NO. REGISTRO: 205,099  
TESIS AISLADA  
MATERIA(S): ADMINISTRATIVA  
NOVENA ÉPOCA  
INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
I, JUNIO DE 1995  
TESIS: VIII.20.5 A  
PÁGINA: 532

Del criterio anterior, se desprende el razonamiento consistente en que la revocación administrativa no puede efectuarse en cualquier momento atendiendo a los beneficios o derechos que hayan sido adquiridos por el gobernado, señalando la misma tesis que es requisito indispensable que en determinado caso, tenga el Instituto que promover lo que se conoce como juicio de lesividad, que consiste en que la autoridad que emitió un acto que otorgó derechos al gobernado debe promover demanda de nulidad para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo revoque, sin embargo la revocación no se encuentra regulada en

cuanto a sus alcances legales, si no simplemente se prevé como una situación jurídica que propicia el sobreseimiento de la Instancia Administrativa.

- *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 inicio con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de concluido el Juicio llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*
- *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 de los que México sea parte.*

Ahora bien, cabe resaltar el hecho de que el gobernado tiene derechos y garantías que se debe en todo momento salvaguardar, las cuales se hacen valer por vía de acción, es decir, por medio de un medio de defensa, de igual forma se tiene el derecho de que las autoridades deben notificar los actos, dado que surten sus efectos al momento de diligenciarse la notificación, sin embargo se da el caso de que al no llevarse a cabo de manera adecuada, se pueden hacer valer la nulidad de notificaciones prevista en el artículo 129 del Código, que cita:

**Artículo 129.-** *Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los recurribles conforme al artículo 117, se estará a las reglas siguientes:*

El artículo 119 del Código vigente hasta el año de 1987 contemplaba diverso recurso denominado “de nulidad de notificaciones” el cual se tramitaba de manera independiente al recurso de revocación y al de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; dicho recurso suspendía el termino legal para impugnar la resolución de fondo, así mismo, suspendía el plazo para el ejercicio de las facultades la autoridad fiscal. En la actualidad la nulidad de notificaciones se encuentra prevista dentro del recurso de revocación.

**I.** *Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.*

Esta fracción se encuentra adminiculada a los requisitos de procedencia contenidos en el artículo 117 del Código, de igual forma se deberá señalar la fecha en que se hizo sabedor del acto o resolución respecto de los cuales reclama su notificación a efecto de que la autoridad conozca si éstos se encuentran dentro del plazo para combatirlos o en su defecto si se trata de actos consentidos.

*II. En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.*

Como se mencionó anteriormente, al realizar la impugnación de la notificación si conoce de los actos al así manifestarlo de igual forma deberá impugnar el contenido del mismo o de la resolución, realizando los agravios correspondientes en el recurso de revocación.

*II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer del acto y la notificación por estrados.*

Lo anterior establece el supuesto de que al conocer el particular la existencia de un acto y desconocer el contenido del mismo lo hará del conocimiento de la autoridad competente en su recurso. Dicha manifestación obliga a la autoridad a dar a conocer los actos desconocidos, así como la notificación y contenido de los mismos a efecto de que el gobernado se encuentre en posibilidad de realizar la defensa de sus derechos mediante la elaboración e interposición de los agravios correspondientes. Para tal caso es necesario que en la instancia administrativa se señale un domicilio para oír y recibir notificaciones, en el cual se le harán saber los actos que hasta ese momento desconozca, por lo que se continuará con la tramitación de la instancia.

Si por cualquier motivo la autoridad no da a conocer al particular la resolución que dice ignorar se debe concluir que no cumplió con la carga procesal que le impone la fracción en comento y lo procedente será revocar el acto impugnado.

*El particular tendrá un plazo de veinte días a partir del día hábil siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.*

Esta fracción da cumplimiento a la garantía de audiencia que tiene el gobernado en la Carta Magna a efecto de que el recurrente realice los agravios en contra de la notificación y si así lo considera prudente en contra del contenido de la resolución o acta impugnado, en caso de que no se lleven a cabo, se considerará consentido el acto.

Puede considerarse que el término de 20 días no es proporcional al caso de que un gobernado se le haya realizado la notificación de un acto, ya que tiene el término de 45 días para impugnar la resolución.

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

El legislador de manera precisa determina como estudio preferente la impugnación de la notificación a la impugnación de la resolución o acto combatido.

*IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.*

De resultar procedentes los agravios vertidos en contra de la impugnación de la notificación, la autoridad fiscal tendrá que dar por cierta la fecha en que se señaló que se tuvo conocimiento del acto al gobernado y estudiara los agravios en contra del acto o resolución combatida.

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

La posibilidad señalada en la fracción transcrita faculta a la autoridad para que determine que el acto o resolución fue legalmente practicado, emitirá resolución señalando que la instancia fue presentada de manera extemporánea y no tomará en consideración los agravios vertidos en contra del fondo del asunto, ya que se considera que al no haber impugnado en tiempo se trata de un acto consentido.

*En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este Artículo.*

En lo contenido anteriormente se prevé que el Código en materia de impugnación de notificaciones se aplicara de manera supletoria a diversas materias jurídicas, como por ejemplo, la Ley del Infonavit, por lo que el gobernado que impugne un acto derivado de dicha legislación deberá formular sus agravios en cuanto a la ilegalidad de la notificación en términos de lo previsto en el artículo precedente, y por lo que respecta al fondo del acto la legislación de la materia aplicable.

### **2.1.5. PRUEBAS**

De acuerdo con lo contenido en el artículo 122 y 123 del Código, el recurrente debe anexar las documentales que considera prudentes para comprobar la ilegalidad del acto que se combate, para tal efecto la Autoridad al momento de considerar procedente el recurso debe admitirlo, y de igual forma debe realizar el pronunciamiento de las pruebas que se ofrecieron y en caso de que lo considere necesario abrirá termino probatorio para desahogar las pruebas que lo necesiten.

Para tal caso la actuación de la Autoridad se encuentra regulado respecto de las pruebas que se pueden ofrecer en la instancia administrativa y la valoración de las mismas, para tal caso se debe sujetar a lo establecido en el artículo 130 del Código, el cual cita:

**Art. 130.-** *En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y de la confesión de las autoridades mediante absoluciones 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.*

Del primer párrafo del artículo transcrito, se establece de manera expresa las pruebas que no se admitirán en el recurso siendo la confesional y a testimonial cuando estén a cargo de la autoridad señalado como responsable de la emisión del acto que se recurre, por lo que al no existir señalamiento escrito de qué pruebas se van a admitir, se concluye que se admitirán toda clase de pruebas con la limitante de que no contravengan el derecho.

Por tal motivo se pueden ofrecer toda clase de pruebas, entre las cuales se señalan para el presente trabajo:

- Informes.
- La pericial.
- Documentales.
- Las presunciones.

Los informes, pueden ser los que emitan diversos órganos de la autoridad y que versen sobre la cuestión planteada en el recurso, como se cita en la obra Derecho Tributario Procesal, en el que se cita *que los informes o dictámenes a cerca del contenido normativo y técnico de disposiciones de otros organismos estatales, cuyo conocimiento es necesario para determinar la verificación del hecho imponible*<sup>51</sup>

Ahora bien, cabe precisar lo señalado por el maestro Moisés Rodríguez, sobre la importancia de los informes, y la limitante de la confesional por parte de la autoridad, señala que *el legislador limitó a la autoridad al desahogo de la prueba confesional cuando se trate de absolver posiciones, sin embargo tal prohibición no se hace*

---

<sup>51</sup> MARÍA MARTÍN, José y RODRÍGUEZ USÉ, Guillermo F., *Derecho Tributario Procesal*, Edición Sin dato, Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina, 1987, pág. 165.

*extensiva a la confesión que puede hacer la autoridad en la rendición de informes o sobre los hechos que consten en los expedientes o de los documentos que obren agregados en los mismos, pues este último tipo de confesión sí puede ofrecerse, admitirse y ser valorada por la autoridad que resolverá el recurso administrativo.*<sup>52</sup>

El maestro Moisés, precisa que la confesional no es un medio probatorio válido en el recurso de revocación, como se comprende en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, es decir cuando se presenta el pliego de posiciones, es el medio probatorio que no admite en el recurso, sin embargo las confesiones contenidas en los informes emitidas por los órganos de la autoridad hacendaria, sí producen prueba y deben ser valoradas tal y como se prevé en el artículo 199 del Código Federal comentado, siempre y cuando sean emitidas por autoridad competente que se encuentre en el ejercicio de sus facultades que le confiere la Ley

La pericial en materia fiscal generalmente es la contable, reviste de suma importancia en la materia, tal y como determinan José María y Guillermo F. Rodríguez, al señalar que la prueba pericial contable *es la que reviste de mayor trascendencia en el procedimiento tributario. Ello es así en razón de que normalmente hay que recurrir a las registraciones contables para la cuantificación de los hechos imponible de numerosos tributos. Incluso, en muchos de ellos se recurre a los estados contables y a su correspondiente documentación respaldatoria, como soporte de las declaraciones juradas.*<sup>53</sup>

De igual forma, Carlos María Falco, señala la importancia de la prueba pericial contable y nos señala que *el conocimiento de los hechos se produce en la prueba pericial por medio de un dictamen, parecer u opinión técnico-científica emitida por un órgano de prueba que se llama perito, cuya función esencial es asesorar al juez.*<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Op Cit*, pág. 146.

<sup>53</sup> MARÍA MARTÍN, José y RODRÍGUEZ USÉ, Guillermo F., *Op. Cit*, pág. 167.

<sup>54</sup> MARÍA FALCO, Carlos, *Procedimiento Tributario Naturaleza y Estructura*, 2ª Edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires Argentina, 2004, pág. 183.

La prueba pericial la encontramos en el contenido del artículo 143 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al establecer lo siguiente:

**ARTICULO 143.-** La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley.

Del artículo se desprende que es el medio probatorio por el cual se necesita el conocimiento de una ciencia o arte para dilucidar las cuestiones de un negocio o controversia, se tendrá que presentar el pliego de preguntas de los puntos sobre las cuales van a versar, sin embargo en recurso de revocación, la pericial se ofrece como una documental en la cual sólo se otorga el dictamen del perito, toda vez que al no dirimirse una litis en el recurso, no existe contraparte que proponga a un perito y en su caso la resolutora nombre a un tercero, por lo que la prueba pericial se convierte en documental.

Las documentales, sean públicas o privadas, siendo en el caso de los actos emitidos por la autoridad tributaria de manera impresa, se deben anexar a la promoción del recurso, sin embargo se deben considerar de igual forma como pruebas los documentos digitales previstos en los artículos 17 C al 17 J del Código Fiscal de la Federación, los cuales harán prueba plena de acuerdo a lo contenido en el artículo 130 párrafo Quinto del Código Fiscal de la Federación en relación con el artículo 210 A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior atendiendo que para poder emitirse documentos digitales es por que en los artículos 17-D en el cual se determina la forma en que se creará una firma electrónica avanzada y un certificado en el que se vincule al firmante (contribuyente) y los datos de su creación por la autoridad competente, emitiéndose un certificado, lo que hará como documento impreso con firma autógrafa, tal y como lo señala el maestro Moisés Rodríguez al señalar que *los documentos digitales, una firma electrónica avanzada amparad por un certificado vigente, sustituirá la firma autógrafa*

*del firmante, garantizando la integridad del documento y produciendo los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.*<sup>55</sup>

Las presuncionales debemos considerar que *implica la inferencia lógica de un hecho que se debe probar a partir de la demostración fáctica de otro hecho, en razón de la existencia de una vinculación causal entre ambas circunstancias.*<sup>56</sup>

La prueba presuncional puede ser legal y humana, en términos de lo contenido en el artículo 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles y serán valoradas en términos que la Ley fije.

El Instituto al dar entrada a la instancia administrativa, debe establecer si admite o no las pruebas ofrecidas por el gobernado. Asimismo en el encabezado del artículo señala de manera expresa las pruebas que no se van a aceptar como lo son la testimonial y la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones, y en consecuencia se admitirán todas aquellas que no contravengan el derecho, como lo son los informes que desahoguen las autoridades respecto del expediente administrativo del que se haya derivado el acto de afectación.

Para el caso de la admisión y desahogo de las documentales ofrecidas, se puede apoyar en lo contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- LA ADMISIÓN Y DESAHOGO DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS NO DEBEN REGIRSE POR FORMALIDADES EXCESIVAS.-** TANTO EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN COMO LOS TRIBUNALES JUDICIALES HAN SOSTENIDO QUE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS TIENEN POR OBJETO PROTEGER LOS DERECHOS E LOS PARTICULARES Y SUJETAR LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD AL RÉGIMEN DE DERECHO, ASÍ COMO QUE NO DEBEN TRAMITARSE CON UN RIGORISMO TAL QUE LOS CONVIERTA EN TRAMPAS PROCESALES, SINO QUE DEBEN CONSIDERARSE COMO UN MEDIO LEGAL CONTRA LOS ACTOS DE AFECTACIÓN Y UNA OPORTUNIDAD PARA QUE LAS AUTORIDADES CORRIJAN LOS ERRORES EN QUE HUBIERAN INCURRIDO AL DICTAR UNA RESOLUCIÓN. POR TANTO, EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS EN LOS

---

<sup>55</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Op. Cit.* Pág. 150.

<sup>56</sup> MARÍA MARTÍN, José y RODRÍGUEZ USE, Guillermo F., *Op. Cit.* pág. 277.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO DEBE REGIRSE POR FORMALIDADES O RIGORISMOS EXCESIVOS, SINO QUE LA AUTORIDAD EN UN PRINCIPIO, DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA PROCEDER A SU ADMISIÓN Y DESAHOGO.

REVISIÓN NO. 1345/86.-RESUELTA EN SESIÓN DE 27 DE MARZO DE 1987, POR UNANIMIDAD DE VOTOS.- MAGISTRADA PONENTE: MARGARITA LOMELÍ CEREZO.- SECRETARIO: LIC. HUGO VALDERRÁBANO SÁNCHEZ.

Tal y como se citó en la tesis de jurisprudencia y como principio básico de los recursos administrativos y como lo es en el recurso de revocación en estudio, si las pruebas no van en contra del derecho, no se deben exigir formalidades para su admisión y el desahogo de las mismas, ya que pueden resultar dilatores procesales de la justicia administrativa.

Por lo tanto, el gobernado puede ofrecer todas aquellas documentales que considere pertinentes para probar sus manifestaciones.

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

*Cuando el recurrente anuncie que exhibirá las pruebas en los términos de lo previsto por el último párrafo del artículo 123 de este Código, tendrá un plazo de dos meses contados a partir de la fecha en que haya efectuado el anuncio correspondiente, para presentarlas.*

*La autoridad que conozca del recurso, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia.*

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

*Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración, se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.*

Es de resaltar el hecho que en el segundo párrafo transcrito, en base a la reforma del Código de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 2009 éste párrafo, se otorga el derecho al recurrente de que al señalar dentro del mes a la fecha de presentación de la instancia, tiene dos meses para

presentarlas, lo cual si bien se amplía el tiempo para presentarla, también se extiende el procedimiento y el recurso pierde la rapidez en su trámite.

En el tercer párrafo transcrito, se señalan los medios probatorios que harán prueba plena para la consideración de la resolutoria, siendo:

- La confesión expresa de la recurrente, misma que se tomará en consideración si la confesión va acompañada de la firma de éste, para autenticar lo contenido en dicha confesión.
- Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, siendo *las que deviene de la deducción de carácter general que la ley asienta y a la que se le atribuye una determinada eficacia, siempre que esta misma no admita prueba en contrario.*<sup>57</sup>
- Los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos incluyendo los digitales, teniendo como definición de documentos públicos lo previsto en el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles al señalar que son 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.  
Sin embargo se hace la salvedad que si en dichos documentos públicos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos particulares, sólo probarán que ante dichas autoridades se realizaron las declaraciones mas no así la veracidad de lo manifestado.

Por lo que hace a los documentos digitales, la firma electrónica avanzada la cual se encuentra contemplada como ya se mencionó en el presente trabajo a partir del

---

<sup>57</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, Op. Cit., pág. 149.

artículo 17 C al artículo 17 J del Código, su valoración queda sujeto a lo contenido en el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>58</sup>

Sin embargo, puede ser cuestionable el reconocimiento de la firma electrónica avanzada, ya que debió existir primeramente una reforma a los artículos 14 y 16 Constitucionales, para que posteriormente se pudiera reformar el Código.

Continúa el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación señalando respeto a la valoración de las pruebas:

*Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.*

Se otorga al resolutor la facultad discrecional de considerar las demás pruebas, es decir que no se sujeta a regla especial para su valoración, lo que De Pina y Castillo denominan que es un *sistema probatorio mixto*<sup>59</sup>, más que a su apreciación, lo cual no se debe entender como la excluyente de fundar y motivar la valoración de cada una de ellas.

*Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieran convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.*

*Para el trámite, desahogado y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, serán aplicables las disposiciones legales que rijan para el juicio contencioso administrativo federal, a través del cual se pueden impugnar las resoluciones que pongan fin al recurso de revocación, en tanto no se opongan a lo dispuesto en este Capítulo.*

---

<sup>58</sup> **ARTICULO 210-A.-** Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

<sup>59</sup> DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Op. Cit.*, pág. 285; tomando en consideración los sistemas legal o tazado, el libre y el mixto, contenidos en el capítulo V de su obra.

Por la redacción de los últimos dos párrafos transcritos del artículo 130 del Código Fiscal de la Federación, pareciera incongruente el contenido integral del artículo toda vez que primeramente se señalan qué pruebas son plenas para el recurso, posteriormente se otorga una excepción para la valoración de las mismas al momento de que la autoridad adquiera plena convicción de los hechos, puede no sujetarse al contenido del mismo artículo y en el último párrafo se establece que para el trámite, admisión y valoración de las pruebas ofrecidas son aplicables las disposiciones que rijan al juicio contencioso administrativo federal, lo cual resulta ambiguo para tener plena certeza de qué la resolución se emite con apego a la realidad jurídica.

Por lo que es necesario que la resolutora funde debidamente la admisión de las pruebas y las derivaciones legales que se desprendan de ellas al momento de emitirse la resolución, ya que no se cumple con el requisito de fundamentación y motivación con el simple hecho de admitirlas y no detallarse el contenido y alcance de las mismas, criterio que se sostiene con el criterio jurisprudencial que cita:

**GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SÓLO CON LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SINO TAMBIÉN CON SU ESTUDIO Y VALORACIÓN.** LA GARANTÍA DE AUDIENCIA A QUE SE REFIERE EL TEXTO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL SE INTEGRA, NO SÓLO ADMITIENDO PRUEBAS DE LAS PARTES SINO, ADEMÁS, EXPRESANDO LAS RAZONES CONCRETAS POR LAS CUALES, EN SU CASO, DICHAS PROBANZAS RESULTAN INEFICACES A JUICIO DE LA RESPONSABLE. POR ELLO, SI LA RESOLUCIÓN QUE PUSO FIN A UN PROCEDIMIENTO FUE TOTALMENTE OMISA EN HACER REFERENCIA ALGUNA A LAS PRUEBAS APORTADAS POR LA HOY QUEJOSA, ES CLARO QUE SE HA COMETIDO UNA VIOLACIÓN AL PRECEPTO CONSTITUCIONAL INVOCADO, LO QUE DA MOTIVO A CONCEDER EL AMPARO SOLICITADO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL CONTENIDO DE TALES PROBANZAS HABRÁ O NO DE INFLUIR EN LA RESOLUCIÓN FINAL POR PRONUNCIARSE. TAL CRITERIO, QUE SE ARMONIZA CON LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE DAN A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LA FACULTAD DE OTORGARLE A LAS PRUEBAS EL VALOR QUE CREA PRUDENTE, ES CONGRUENTE, ADEMÁS, CON LA TENDENCIA JURISPRUDENCIAL QUE BUSCA EVITAR LA SUSTITUCIÓN MATERIAL DEL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SOBRE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, EN UNA MATERIA QUE EXCLUSIVAMENTE LES CORRESPONDE COMO LO ES, SIN DUDA, LA DE APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS QUE LES SEAN OFRECIDAS DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.  
TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
AMPARO EN REVISIÓN 103/90. TITTINGER COMPAGNIE COMERCIALE ET VITICOLE CHAMPENOISE, S.A. 20 DE MARZO DE 1990. UNANIMIDAD DE VOTOS.

PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL. SECRETARIO: ALBERTO PÉREZ DAYÁN.  
AMPARO DIRECTO 2003/94. SERGIO EDUARDO VEGA DE LA TORRE. 20 DE ABRIL DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: CARLOS ALFREDO SOTO VILLASEÑOR. SECRETARIO: JACINTO JUÁREZ ROSAS.  
AMPARO DIRECTO 1403/95. SERVICIO DE AUTOTRANSPORTE DE LA MIXTECA, S.A. DE C.V. 15 DE JUNIO 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: CARLOS ALFREDO SOTO VILLASEÑOR. SECRETARIA: SILVIA ELIZABETH MORALES QUEZADA.  
AMPARO DIRECTO 4233/95. ESTAFETA MEXICANA, S.A. DE C.V. 18 DE ENERO DE 1996. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: CARLOS ALFREDO SOTO VILLASEÑOR. SECRETARIO: JACINTO JUÁREZ ROSAS.  
AMPARO DIRECTO 4643/96. BANCO INTERNACIONAL, S.A. 10 DE FEBRERO DE 1997. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: CARLOS ALFREDO SOTO VILLASEÑOR. SECRETARIO: JACINTO JUÁREZ ROSAS.  
NOVENA ÉPOCA.  
INSTANCIA: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.  
TOMO: VIII, NOVIEMBRE DE 1998.  
TESIS: I.3O.A. J/29.  
PÁGINA: 442.

Del criterio, se desprende por parte del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa que la autoridad que emita resolución al recurso planteado, debe pronunciarse de manera precisa sobre la admisión y valoración de la prueba, ya que de no hacerlo así se estaría violentando lo contenido en el artículo 14 Constitucional, al no motivar el por qué la prueba no debe ser considerada o en su caso, las conclusiones que de ella se deriven para emitir la resolución..

### **2.1.6. TERMINACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN Y EFECTOS**

En el Código Fiscal de la Federación, se prevé en su artículo 131 la temporalidad en la cual la autoridad que conozca del recurso debe dictar la resolución al recurso de reovación, ya que cita:

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

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La autoridad fiscal contará con un plazo de cinco meses contados a partir de la fecha de la interposición del recurso para resolverlo, en el caso de que el recurrente ejerza el derecho previsto en el último párrafo del artículo 123 de este Código.

El artículo que se comenta, da como término para que la autoridad emita la resolución del recurso el término de tres meses, y con la reforma del 6 de mayo de 2009, se amplía a cinco meses, para el caso de que se haga el uso del derecho consistente en ofrecer las pruebas dentro del término del mes a que se refiere el artículo 123 que de igual forma se reformó, lo cual a consideración del que escribe, va a provocar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pronuncie al respecto, así como los Tribunales Superiores, dada la naturaleza de la negativa ficta prevista en el artículo 37 del mismo Código, ya que éste artículo no fue reformado.

Sin, embargo se puede seguir considerando que el recurso es un medio de obtención administrativa rápida, si la autoridad resolutora no dilata de manera intencional o burocrática su quehacer, ya que como lo señala el maestro Rodríguez *que prácticamente sólo se requiere la presentación del recurso para que la autoridad se encuentre obligada a emitir la resolución correspondiente.*<sup>60</sup>

El Código Tributario establece a partir del 7 de mayo de 2009 en su artículo 132 del Código el procedimiento que debe seguir la autoridad fiscal para emitir la resolución ya que cita:

**Artículo 132.-** La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando se trate de agravios que se refieran al fondo de la cuestión controvertida, a menos que uno de ellos resulte fundado, deberá examinarlos todos antes de entrar al análisis de los que se planteen sobre violación de requisitos formales o vicios del procedimiento.

Este artículo en su primer párrafo establece las siguientes premisas:

---

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Op. Cit* Pág. 13

- La resolución se fundara en derecho, es decir que la autoridad resolutora debe señalar la competencia territorial y material con la que actúa, asimismo debe establecer las razones de hecho y derecho que den origen a la resolución que dicte y justifique su razonamiento legal al que derivó para emitir dicha resolución, así como los alcances de la misma, en cuanto al cumplimiento del gobernado como de la autoridad.
- Se adiciona a partir de la reforma, la obligación de la autoridad que conozca del acto de emitir resolución en base a los agravios que se hagan valer de fondo, es decir se privilegia el estudio de los agravios, a efecto de obtener el interés legal que se busca con la instancia, y posteriormente la resolutora podrá estudiar los agravios de forma, tal y como se cita en la revista puntos finos del mes de mayo de 2009, que cita, *con ello se privilegia el análisis de los agravios de fondo, los cuales resuelven en definitiva los puntos controvertidos del acto recurrido, en salvaguarda de una correcta impartición de justicia*<sup>61</sup>.
- De igual forma la Autoridad tiene la obligación, por así señalarlo el artículo de estudiar todos y cada uno de los agravios vertidos en la instancia, teniendo la facultad de invocar los hechos notorios que se desprendan del mismo expediente, por lo que no se puede omitir la valoración de los agravios; por hechos notorios se debe entender los razonamientos que deriven de las pruebas y de los hechos contenidos en el expediente que se integre para la resolución del recurso administrativo.
- Por último, se establece la facultad a la resolutora de emitir en base a uno de los agravios que considere suficiente para revocar el acto en la resolución que lo determine, lo cual deberá realizar en base al establecimiento del análisis jurídico que para ello razone y fundamente,

---

<sup>61</sup> Revista Puntos Finos, mes de mayo de 2009, pág. 38, México.

a fin de otorgar certeza al promovente, sin embargo, debe atender al agravio que deje sin efectos el acto de manera lisa y llana, atendiendo a lo contenido en la siguiente tesis dictada por la Primera Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que cita:

**RECURSO DE REVOCACIÓN, PRELACIÓN DE ESTUDIO DE AGRAVIOS CON SUJECIÓN A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 132 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN,-** SI BIEN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 132 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SE TRADUCE EN UNA REGLA GENERAL EN CUANTO A LA FORMA DE RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN, TAMBIÉN ES QUE DICHA FORMALIDAD SE SUJETA A UNA LÓGICA PROCEDIMENTAL QUE IMPLICA METODOLÓGICAMENTE EL EFECTUAR DE MANERA PRIORITARIA DE ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES QUE VAN DIRIGIDAS A CONTROVERTIR DIRECTAMENTE LA PROCEDENCIA DEL CRÉDITO RECURRIDO, LO QUE IMPLICA ATENDER AL ESTUDIO PREFERENTE DE AQUELLOS AGRAVIOS QUE PUDIERAN DERIVAR, DE SER FUNDADOS, EN UNA REVOCACIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECURRIDO Y NO ANTEPONER A ESTE ANÁLISIS, EL DE AQUELLAS CUESTIONES QUE SÓLO INCIDEN SOBRE LA VALIDEZ FORMAL DE TAL ACTO DE AUTORIDAD PARA REVOCAR EL ACTO RECURRIDO, CON LO QUE SE DEJA DE SATISFACER LA PRETENCIÓN ULTIMA DEL RECURRENTE.

RECURSO DE APELACIÓN NO. 100 (A)-I-950/96/274/96.- RESUELTO POR LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SESIÓN DE 21 DE AGOSTO DE 1997, POR MAYORÍA DE 3 VOTOS A FAVOR Y 1 EN CONTRA.- MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CONSUELO VILLALOBOS ORTIZ.- SECRETARIO: LIC. ROBERTO BRAVO PÉREZ.

La tesis transcrita, lleva a cabo el análisis sobre los agravios que debe estudiar de manera preferente la Autoridad, una vez que se haya configurado la procedencia de la instancia debe analizar primeramente los agravios que resuelvan las pretensiones del recurrente o que lleven a la revocación total del acto y no de manera discrecional aquellos que sólo atienden a la forma de éste, ya que de lo contrario sólo se estaría evitando otorgar la justicia administrativa a que se tiene derecho y conllevaría a burlar la esfera jurídica del gobernado.

Continúa el artículo 132 citando:

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

*sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.*

No se puede perder de vista que el recurso de revocación debe regirse por la facilidad del procedimiento, ya que para su tramitación no se exigen mayores requisitos baso en el *principio de informalidad*,<sup>62</sup> mas que los señalados anteriormente y los requisitos establecidos en el artículo 19 del Código, por tal motivo la Autoridad se encuentra facultada para corregir los errores respecto de los artículos en cita, siempre y cuando no se cambie la litis inicialmente planteada y en caso de considerar y advertir una de las ilegalidades planteadas, situación que se denomina normalmente como ilegalidad manifiesta, y que da lugar a que la autoridad revisora podrá revocar el acto debiendo fundar cuidadosamente los motivos y fundamentos y en todo caso deberá establecer los alcances de la resolución.

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

*La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.*

Resulta pertinente que en la instancia el gobernado señale de manera precisa la parte que recurre o en su caso la totalidad de la misma y se expresen los agravios conducentes, ya que la Autoridad no se encuentra facultada para resolver sobre la parte que no haya combatido el gobernado, ya que puede ser que el contenido del acto, exista parte del mismo que lo beneficie y otra que lo afecte, por tanto el recurso debe ser claro y preciso de la parte de afectación que le cause, para que exista congruencia entre lo solicitado y lo resuelto por la Autoridad resolutota.

---

<sup>62</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *Op Cit*, pág. 185.

El maestro Dionisio J. Kaye, resalta que *desde el 1º de enero de 1985 se dispone que la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos*<sup>63</sup>, es decir que la autoridad cuenta con la facultad de corregir lo errores en la cita de los artículos que el recurrente alegue como violados, sin embargo no se debe concebir como una suplencia de la queja.

De tal forma, previo estudio y valoración de la instancia y de las pruebas ofrecidas, la Autoridad podrá emitir la resolución que le recaiga conforme a derecho, la cual deberá determinar la situación jurídica que prevalecerá.

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

*I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.*

En la primera fracción establece tres supuestos:

- Desecharlo por improcedente, el cual se apoyo en lo contenido en el artículo 124 del Código, que se estudio en páginas anteriores y que se puede señalar que no se cumplieron con los requisitos de procedibilidad.
- El segundo supuesto es tenerlo por no interpuesto, este caso sólo se actualiza en lo contenido en el artículo 122 del Código en su último párrafo que de igual forma ya se estudió y que se puede señalar que se dará dicho pronunciamiento cuando no se cumplan con los requisitos previstos en las fracciones I y II del mismo artículo que son señalar el acto impugnado y el hacer valer los agravios.
- Y el tercer supuesto es sobreseerlo, y se apoya en lo contenido en artículo 124-A del Código, el sobreseimiento implica la interposición del recurso y su admisión, sin embargo puede acontecer, que el

---

<sup>63</sup> J. KAYE, Dionisio, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, 3ª Edición, Editorial Themis, México 2009, Pág. 423.

promoviente se desista expresamente; que durante la substanciación del recurso sobrevenga una causal de improcedencia que señala el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación; cuando conste en constancias del recurso que el acto recurrido o la resolución impugnada no exista; y, hayan cesado los efectos de la resolución o el acto, es decir que el acto hay sido dejado sin efectos por autoridad competente y conste en el expediente del recurso.

*II. Confirmar el acto impugnado.*

Esta fracción señala que en caso de que la Autoridad resolutora considera que los agravios vertidos por el gobernado no son suficientes para comprobar la ilegalidad del acto, confirmará su contenido debiendo fundar y motivar su resolución.

*III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.*

Dicha fracción es el fundamento de cuando la autoridad declara una nulidad para efectos, es decir, cuando deja sin efectos la parte del acto que sea ilegal del procedimiento y se reinicie en la parte que se declaró ilegal, cumpliendo en términos de lo ordenado en la resolución; o en su caso, cuando se ordene que se deje sin efectos la recurrida y se emita otra que la sustituya

*IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.*

La resolutora establecerá el estudio del agravio que consideró suficiente para dejar el acto recurrido sin efectos, debiendo señalar los efectos jurídicos que prevalecerán.

Al respecto y en relación a la citada fracción, se cita el siguiente criterio jurisprudencial:

**RECURSO DE REVOCACIÓN.- PRELACIÓN DE ESTUDIO DE AGRAVIOS CON SUJECCIÓN A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 123 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-** SI BIEN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SE TRADUCE EN UNA REGLA GENERAL EN CUANTO A LA FORMA DE RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN, TAMBIÉN ES VERDAD QUE DICHA FORMALIDAD SE SUJETA A UNA LÓGICA PROCEDIMENTAL QUE IMPLICA METODOLÓGICAMENTE EL EFECTUAR DE MANERA PRIORITARIA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES QUE VAN DIRIGIDAS A CONTROVERTIR DIRECTAMENTE LA PROCEDENCIA DEL CRÉDITO RECURRIDO. LO QUE IMPLICA ATENDER AL ESTUDIO PREFERENTE DE AQUELLOS AGRAVIOS QUE PUDIERAN DERIVAR, DE SER FUNDADOS, EN UNA REVOCACIÓN DEFINITIVA DEL ACTO RECURRIDO Y NO ANTEPONER A ESTE ANÁLISIS, A ESTE ANÁLISIS, EL DE AQUELLAS CUESTIONES QUE SÓLO INCIDEN SOBRE LA VALIDES FORMAL DE TAL ACTO DE AUTORIDAD PARA REVOCAR EL ACTO RECURRIDO, CON LO QUE SE DEJA DE SATISFACER LA PRETENSIÓN ÚLTIMA DEL RECURRENTE.

RECURSO DE APELACIÓN NO. 100(A)-I-950/96/274/96.- RESUELTO POR LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SESIÓN DE 21 DE AGOSTO DE 1997, POR MAYORÍA DE 3 VOTOS A FAVOR Y 1 EN CONTRA.- MAGISTRADA PONENTE: MA. DEL CONSUELO VILLALOBOS ORTIZ.- SECRETARIO: LIC. ROBERTO BRAVO PÉREZ. (TESIS APROBADA EN SESIÓN DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1997).

En esta tesis, la Primera Sección de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se determinó que la Resolutora por economía procedimental debe realizar un estudio preferente de aquellos agravios que lleven a determinar dejar sin efectos el acto, situación que determina el Tribunal con la interpretación al artículo 123 ahora 133, y que de manera obligatoria debe acatar la Autoridad, lo cual *dará celeridad al trámite de los recursos administrativos*.<sup>64</sup>

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

La resolutora, al declarar fundado el recurso sea parcial o total, deberá tal y como se ha mencionado, establecer la situación jurídica que debe prevalecer, y en su caso señalar en que términos se deberá realizar la reposición del nuevo acto.

---

<sup>64</sup> J. KAYE, Dionisio y KAYE TRUEBA Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativa*, 1ª Edición. Editorial Themis, México 2002, pág.300.

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

El último párrafo, establece de manera clara que cuando el acto recurrido haya sido emitido por una autoridad incompetente, sólo se podrá dejar sin efectos de manera lisa y llana, ya que no debe admitirse que una autoridad incompetente afecte la esfera jurídica de los gobernados, sin embargo la autoridad que sea competente tiene la facultad de emitir un nuevo acto para determinar las obligaciones de los gobernados.

La resolución que ponga fin al recurso, debe fundarse y motivarse, pero además puede *invocar hechos notorios y corregir los errores que advierta en la cita de disposiciones legales, a fin de apreciar la resolución de manera objetiva y resolver en razón de la legalidad, de acuerdo a los principio de legalidad objetiva y de la verdad material.*<sup>65</sup>

## **2.2. DIFERENCIA DE LA APLICACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN ANTE EL IMSS**

Durante el desarrollo del presente Capítulo, se explicó la procedencia el recurso de revocación, sin embargo la revocación prevista en la Ley del Seguro Social que se verá en el siguiente Capítulo, tiene su diferencia en la procedencia de los mismos y la tramitación, ya que la revocación prevista en el Código es para buscar la legalidad de actos emanados por las autoridades fiscales y la revocación establecida en el Reglamento del Recurso de Inconformidad se encuentra previsto dentro de un mismo procedimiento y va encaminado para que la resolutora estudie lo relacionado con la aceptación de las pruebas y la procedencia del recurso de inconformidad tramitado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>65</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *Op Cit*, pág. 188.

## **2. 2.2. TERMINACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN**

La resolución de la Revocación prevista en la Ley del Seguro Social, no afecta de manera directa la ilegalidad del acto recurrido, ya que no es su finalidad, debido a que se va encaminada en vigilar la legalidad de la admisión o desechamiento de las pruebas y del mismo recurso de inconformidad, por lo que su objeto va a vigilar la legalidad procedimental.

## **CAPÍTULO III. RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y REGLAMENTO DEL RECURSO**

### **3.1. CONCEPTO LEGAL DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

El recurso de inconformidad, al ser una instancia administrativa tramitada ante el mismo IMSS, no es una actuación de carácter judicial como ya se analizó en el capítulo anterior, es un medio por el cual se estudia la legalidad del mismo, tal y como lo establece el maestro Alberto Pichardo al señalar que *la autoridad no está por sobre los intereses de las partes, sino que es parte del conflicto al haber emitido un acto unilateral imperativo que lesiona los intereses de los gobernados, y quien es estimulado por el particular para su revisión.*<sup>66</sup>

Situación que se apoya, a lo señalado por el maestro Cáceres García, al señalar que como no existe una litis entre el gobernado y el Instituto, *no hay una autoridad distinta de las partes que resuelvan la controversia*<sup>67</sup>.

Por lo que, la instancia tramitada ante e IMSS no es constituye un conflicto de interés, es sólo la revisión por parte del emisor de la legalidad de uno de sus actos que afecten la esfera jurídica del promovente, este acción de revisión el maestro Ruíz, le otorga la trascendencia de la justicia administrativa al señalar que *tiene una enorme importancia en la vida cotidiana.*<sup>68</sup>

De tal forma, cuando el particular considere que en el ejercicio de sus atribuciones de carácter fiscal o para fiscales el IMSS, afecte sus derechos, podrá hacer uso del recurso de inconformidad consignado en el artículo 294 de la Ley del

---

<sup>66</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, *op.cit.* pág. 117.

<sup>67</sup> CÁZARES GARCÍA, Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007, pág. 535.

<sup>68</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G., *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003, 774.

Seguro Social, siendo el *objeto fundamental del recurso administrativo es el controlar la actividad de la autoridad para que éste se ajuste a las disposiciones contenidas en la Ley.*<sup>69</sup>

Es así, como el recurso de inconformidad tiene su legal existencia al derivar de la Ley del Seguro Social, estableciéndose en el artículo transcrito la naturaleza del mismo, al señalarse su función reguladora de los actos emitidos por el IMSS, en relación a las afectaciones que lleve se lleven a la esfera jurídica de los Trabajadores inscritos bajo dicha Ley, sus familiares y de los problemas que surjan entre los el Instituto y los patronos.

El profesor J. Kaye establece que el dentro de *la teoría del Derecho Administrativo como un recurso de revisión jerárquica, ya que es resuelto por el H. Consejo Técnico.*<sup>70</sup>

Sin embargo, el profesor Kaye, al manifestar que es un recurso de revisión de jerarquía, pierde de vista que el recurso de inconformidad puede ser resuelto por el H. Consejo Técnico, como se estudiara mas adelante, o por el Consejo Consultivo Delegacional, el cual no es superior jerárquico del emisor del acto.

Por lo que podemos definir como recurso de inconformidad es el medio de defensa a través del cual los patronos, los trabajadores o sus beneficiarios pueden impugnar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social actos o resoluciones que afecten su esfera jurídica.

Antes de las reformas sufridas en al Ley del Seguro Social en el año de 2001, el recurso era de tramite obligatorio en materia de cuotas obrero patronales, es decir el recurso que podían interponer los patronos o sujetos obligados.

---

<sup>69</sup> ROMERO CARRASCO, Martín Arturo, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, *Los Recursos Administrativos de la Ley del Seguro Social*, UNAM, 1995, pág. 36.

<sup>70</sup> J. KAYE, Dionisio y KAYE TRUEBA Christian, *Op. Cit.*, pág. 302.

Aunado con lo anterior, el hecho de que el término de los 15 días para interponer el medio de defensa, se interrumpe por la interposición del escrito de desacuerdo, en caso de rectificación de prima, y por la aclaración que se haga de créditos fiscales, actualización y recargos, tal y como lo señalan los artículos 43 y 150 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización (RACERF).

El Recurso de Inconformidad tiene una dualidad de legalidad, el cual depende del promovente, si el promovente es un patrón o un sujeto obligado, el recurso de tramitara en contra de una resolución fiscal y si es un trabajador o un beneficiario de éste se llevan a cabo para cuidar las prestaciones a que tienen derecho y que se conocen como de índole laboral<sup>71</sup>

Además en el artículo 1° del Reglamento, se determina la forma en que se va a aplicar la supletoriedad a falta de exploración expresa, siendo el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, e Código Federal de Procedimientos Civiles o el derecho común, siempre que las disposiciones de dichos ordenamientos no contravengan a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, el profesor Ángel Guillermo Ruíz Moreno aclara lo que se debe entender por disposiciones de derecho común, señalando que se aplicará *a falta de disposición legal expresa en la materia de que se trate, las reglas genéricas tanto del derecho procesal como del común- el civil*<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Nota del Autor, el término laboral resulta inadecuado, si bien en la practica se han relacionado íntimamente las materias laboral y la de seguridad social, confunden el término laboral con prestaciones que derivan tanto de la Ley Federal del Trabajo, como de la Ley del Seguro Social y que se conocen como de seguridad social, toda vez que la LFT regula las prestaciones derivadas de las relaciones entre trabajadores y patrones y la Ley del Seguro Social establece prestaciones de seguridad social a que tiene derecho un sujeto que puede ser un trabajador por el sistema obligatorio, o uno que paga sus cuotas de manera voluntaria, y que puede reclamar a un organismo autónomo conocido como Instituto Mexicano del Seguro Social, que prevé sistemas de aseguramiento específicos, de tal forma, se debe considerar la necesidad de que se cree un sólo Tribunal que conozca ce la materia de las prestaciones de seguridad social independientemente del régimen, dado que varios Tribunales pueden conocer de casos derivado de las prestaciones de seguridad social, como lo son las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por el caso de las pensiones de los servidores públicos, La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Conducef).

<sup>72</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G., *Op. cit* Pág. 778.

### 3.1.2 ANTECEDENTES DEL RECURSO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

El primer antecedente histórico del recurso de inconformidad, se encontró en la obra del maestro Cázares García, al señalar que en la *Ley del Seguro Social de 1942 en su capítulo IX denominado “Del procedimiento para dirimir controversias” contemplaba en su artículo 133 que en el caso de inconformidad de los asegurados, los patrones o los beneficiarios sobre admisión al seguro, derecho de prestaciones, cuantía de pensiones y subsidios, distribución de asegurados y de los patrones en los diversos grupos de salarios, y distribución de empresas por clases y grados de riesgos, se acudirá ante el Consejo Técnico, el cual oyendo en defensa del interesado, decidirá en definitiva.*<sup>73</sup>

Se señalaba que el Reglamento establecería los plazos y la forma, siendo que en la publicación del reglamento de dicha instancia fue con fecha 17 de noviembre de 1950, el cual fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de agosto de 1979.

Posteriormente se abrogó el Reglamento del artículo 274 Recurso de inconformidad y con fecha 1º de julio de 1997 entró en vigor el Reglamento del Recurso de Inconformidad, el cual tiene 34 artículos, sufriendo modificaciones mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de noviembre de 2000.

La Ley del Seguro Social, ha previsto desde su fecha de publicación el día 12 de marzo de 1973, en su artículo 274 el trámite del recurso administrativo como garantía de legalidad hacia los ciudadanos sujetos a dicha Ley, sin embargo se determinó la obligatoriedad, para recurrir los diversos actos, lo cual como lo señala el Lic. Gonzalo Armienta, *su omisión implicará, consecuentemente la improcedencia del juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación*<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> CÁZARES GARCÍA, Gustavo, *Op. Cit* Pág. 537.

<sup>74</sup> ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op cit*, pág. 149.

El recurso de inconformidad como ya se mencionó consta de 34 artículos, en el cual se señala de manera sencilla los requisitos a cumplir, y como toda instancia laboral existe la suplencia de la queja, por lo que se procede a hacer el análisis de los artículos para determinar su oportunidad de promoción frente a otras instancias optativas.

### **3.2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

La procedencia del Recurso de Inconformidad se determina en lo contenido en los artículos 294 de la Ley del Seguro Social, ya que se cita:

***Artículo 294.** Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán recurrir en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.*

*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.*

Las hipótesis de procedencia del recurso, se otorga a los siguientes sujetos:

1.- Patrones; los cuales, por términos de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo, cuando se tenga una relación laboral el patrón debe inscribir a los trabajadores ante el Instituto a efecto de que sean sujetos de las prestaciones en dinero y en especie.

2.- Los sujetos obligados; los cuales se determinen en la misma Ley y sus Reglamentos, verbigracia, cuando se imponga la sustitución patronal.

3.- Los asegurados y sus beneficiarios; es decir que los trabajadores inscritos ante el Instituto y sus beneficiarios, los cuales pueden ser la esposa, concubina, hijos

y padres cuando dependan del trabajador, por lo que al momento de presentar la inconformidad deben acreditar el grado de parentesco.

En atención a lo anterior, el Lic. Oscar Fernández Piccolo, señala de manera clara que podrá interponer el recurso al *que causea agravio, es decir, que lesiones un interés legítimo directo o indirecto. Ese interés directo cuando afecta a quien va dirigida la resolución; y es interés indirecto cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con éste, la ley le imputa responsabilidad en el cumplimiento de una obligación*<sup>75</sup>, sin embargo en el interés indirecto también se debe considerar a los beneficiarios del trabajador como el derecho de hacer frente al acto que se impugna que como una obligación derivada del mismo artículo.

En la tesis elaborada por José M. Zúñiga, establece dos cualidades del Instituto Mexicano del Seguro Social, *como acreedor en su calidad de organismo fiscal autónomo, frente al patrón y personas que a este se asimilan, y por otra parte, como deudo, ante los asegurados y beneficiarios en su calidad de Institución aseguradora obligada al otorgamiento de prestaciones*<sup>76</sup>

En cuanto a los actos susceptibles de ser impugnados el reglamento del recurso es ambiguo en su definición, ya que sólo señala que si alguno de los sujetos *consideran impugnable algún acto definitivo del Instituto*, la primera parte de la frase da la posibilidad de recurrir cualquier acto que se considere ilegal y posteriormente se habla de la definitividad del acto, sin embargo resulta prudente señalar que en la misma Ley del Seguro Social se establece la aclaración como instancia administrativa que para Narciso Sánchez establece que se *deben tramitar*

---

<sup>75</sup> FERNÁNDEZ PICCOLO, Oscar, *Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, México 1987, Universidad Anáhuac. Pág. 42.

<sup>76</sup> ZUÑIGA REYNOSO, José M. *Recurso de Inconformidad y Procedimiento Laboral, dos opciones para la Reclamación de Prestaciones Derivadas de la Ley del Seguro Social*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, México, 2005, Universidad Autónoma de México, págs. 86 y 87.

*previamente a los recursos administrativos*<sup>77</sup>, la aclaración procede contra actos que de igual forma pueden recurrirse por el medio de defensa estudiado como pueden ser capitales constitutivos, créditos etcétera, sin embargo tal y como lo puntualiza el maestro Moreno Padilla la aclaración debe versar sobre:

- errores aritméticos,
- errores mecanográficos
- avisos afiliatorios presentados previamente por le patrón ante el Instituto o certificados de incapacidad expedidos por éste.<sup>78</sup>

De tal forma, por exclusión de la procedencia de instancia de aclaración, sólo queda analizar los términos, definitivos y actos que consideremos ilegales, lo cual limita la gama de actos a recurrir, el maestro Cázares señala que por definitivo se debe entender *que el acto mismo, de oficio no sea reversible por ninguna autoridad del propio Instituto que pueda en su caso modificarlo, revocarlo o nulificarlo.*<sup>79</sup>

José M. Zúñiga establece que el recurso de inconformidad, procede contra un *acto, realizado por el Instituto, que es el resultado de una manifestación de la conducta humana, susceptible de producir efectos de derecho.*<sup>80</sup>

Para considerar en la práctica qué actos son los cuales pueden recurrirse, debemos apoyarnos en las tesis emitidas por los diversos Tribunales, como es el caso de la Tesis dictada por la Primera Sala Regional del Noroeste que cita:

**SEGURO SOCIAL.- LIQUIDACIONES, DEFINITIVIDAD DE LAS.-** AL TENOR DEL DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 1994, LAS LIQUIDACIONES DE CUOTAS OBRERO-PATRONALES SE CONSTITUYEN EN DEFINITIVAS AL MOMENTO DE NOTIFICARSE A LOS PATRONES O SUJETOS OBLIGADOS. ESTO NO ALTERA EL

---

<sup>77</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 552.

<sup>78</sup> MORENO PADILLA, Javier, *Derecho Fiscal de la Seguridad Social*, 1ª Edición, Dofiscal, México, 2003, pág. 340.

<sup>79</sup> CÁZARES, GARCÍA, Gustavo *Op. Cit* Pág. 539.

<sup>80</sup> Zúñiga Reynoso, José María, *Op. Cit.*, pág. 89

DERECHO PARA FORMULAR ACLARACIONES SOBRE ERRORES ARITMÉTICOS, MECANOGRÁFICOS O SITUACIONES DE HECHO QUE NO IMPLIQUEN UNA CONTROVERSIJA JURÍDICA, DENTRO DEL PLAZO DE CINCO DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LAS LIQUIDACIONES; TÉRMINO QUE A VIRTUD DEL MOMENTO EN QUE ÉSTAS SON DEFINITIVAS, CORRE PARALELO CON EL DIVERSO DE 15 DÍAS PARA PROMOVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 4º DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. (6)

JUICIO NO. 257/97.- SENTENCIA DE 19 DE MAYO DE 1997, POR UNANIMIDAD DE VOTOS.- MAGISTRADA INSTRUCTORA: MARÍA ISABEL GÓMEZ MUÑOZ.- SECRETARIO: LIC. EMILIO PÉREZ ALVAREZ.

NO. REGISTRO: 18,217

PRECEDENTE

ÉPOCA: TERCERA

INSTANCIA: PRIMERA SALA REGIONAL NOROESTE. (CD. OBREGÓN)

FUENTE: R.T.F.F. TERCERA ÉPOCA. AÑO XI. NO. 121. ENERO 1998.

TESIS: III-TASR-VII-592

PÁGINA: 130

SEGURO SOCIAL

De igual forma, resulta aplicable el contenido de la siguiente tesis que cita:

**ACTO DEFINITIVO.-** PARA EFECTOS DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SON ACTOS DEFINITIVOS AQUELLOS QUE SEAN EJECUTIVOS, ES DECIR QUE CONCLUYAN O PARALICEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, POR LO QUE SI EL ACTO NO ES DEFINITIVO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ES IMPROCEDENTE, YA QUE DICHO MEDIO DE DEFENSA TRAE COMO CONSECUENCIA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, EN CONSECUENCIA, SI EL ACTO RECURRIDO LO CONSTITUYE SOLAMENTE LA CONTESTACIÓN DE LA AUTORIDAD O UNA SOLICITUD DEL PARTICULAR, ES OBVIO QUE ÉSTA SOLA NO TIENE EL CARÁCTER DE DEFINITIVO QUE EXIGE EL NUMERAL EN COMENTO.(37)

JUICIO NO. 556/87.- SENTENCIA DEL 5 DE ABRIL DE 1988.- APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.- MAGISTRADO PONENTE: ENRIQUE RÁBAGO DE LA HOZ.- SECRETARIO: LIC. J. GERARDO MONTAÑO PAZ.

NO. REGISTRO: 19,575

PRECEDENTE

ÉPOCA: TERCERA

INSTANCIA: PRIMERA SALA REGIONAL CENTRO. (CELAYA)

FUENTE: R.T.F.F. TERCERA ÉPOCA. AÑO I. NO. 8. AGOSTO 1988.

TESIS: III-PSR-XI-9

PÁGINA: 62

SEGURO SOCIAL

Las tesis anteriores, la primera señala que las cédulas de liquidación de las cuotas obrero patronales a que esta obligado a cubrir el patrón, tal y como se menciona en dicho acto, se establece la definitividad a partir de su notificación corriendo el término de quince días para poder ser pagadas, aclaradas o en su caso

impugnarlas, lo cual de igual forma, aplica para los diversos actos que pueden ser emitidos por el Instituto y que afecten la esfera jurídica de los gobernados como lo determina la segunda tesis, verbigracia, rectificaciones de prima del seguro de riesgos de trabajo, reclasificaciones de actividad, clase fracción y prima, mismos actos que cumplen con lo requisitado de la ejecutividad de los mismos, es decir que afecten la esfera jurídica del gobernado o su patrimonio; y para la segunda tesis se establecen los actos que sean ejecutivos, los cuales podemos entender como aquellos que van a afectar la esfera económica o jurídica del recurrente.

De igual forma el Lic. Oscar Fernández señala que es necesario que exista un acto *que no sea acorde con sus intereses*<sup>81</sup>, es decir, da como premisa que el gobernado que pretenda un hecho subjetivo a sus intereses y que la autoridad no le reconozca dicha circunstancia, de la respuesta de ésta podrá recurrir en vía recurso de inconformidad; sin embargo dicha premisa debe limitarse necesariamente, toda vez que los intereses personales siempre pretenden supeditarse a la Ley.

Ahora bien, cabe precisar que del Reglamento del Recurso en estudio no establece para su procedencia requisitos exhaustos para poder dar entrada a éste, lo cual se refuerza con el criterio siguiente:

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.** LA DOCTRINA ESTÁ DE ACUERDO EN QUE RECURRIR ES ACUDIR ANTE UN JUEZ U OTRA AUTORIDAD CON ALGUNA DEMANDA O PETICIÓN PARA QUE SEA RESUELTA; Y QUE RECURSO ES LA ACCIÓN O EFECTO DE RECURRIR, O MÁS PRECISAMENTE, LA ACCIÓN POR MEDIO DE LA CUAL SE RECLAMAN LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA AUTORIDAD; QUE LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DEL RECURSO SON: LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN QUE AFECTE UN DERECHO; LA DETERMINACIÓN POR LA LEY DE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN DEBA PRESENTARSE; EL PLAZO PARA ELLO; QUE SE INTERPONGA POR ESCRITO; QUE EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA SU TRAMITACIÓN Y QUE LA AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONGA ESTÉ OBLIGADA A RESOLVER. POR LO QUE SE REFIERE A FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN, HAN SIDO ATENUADOS EN LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA, Y SE HA PROCURADO NO SÓLO SIMPLIFICARLOS, SINO LOGRAR LA MAYOR FACILIDAD PARA QUE JUICIOS Y RECURSOS SE TRAMITEN CON EFICACIA Y RAPIDEZ. ASÍ SE HA DETERMINADO QUE LA ACCIÓN PROCEDE EN JUICIO AUN CUANDO NO SE EXPRESE SU NOMBRE; QUE LAS DEMANDAS CON IRREGULARIDADES EN VEZ DE DESECHARLAS SE

---

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ PICCOLO, Oscar, *Op. Cit.*, pág. 83.

MANDEN ACLARAR, TANTO EN EL JUICIO DE AMPARO COMO EN LOS QUE REGULA EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES; QUE SE FACULTA A LAS AUTORIDADES JUDICIALES FEDERALES EN EL JUICIO DE GARANTÍAS PARA SUPLIR EL ERROR EN QUE HAYA INCURRIDO LA PARTE AGRAVIADA AL CITAR LA GARANTÍA CUYA VIOLACIÓN RECLAME, Y AUN EN LOS JUICIOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN SE ADMITE QUE NO ES NECESARIO QUE SE EXPRESEN EN FORMA CONCRETA EN LA DEMANDA LOS AGRAVIOS, YA QUE TAMBIÉN PUEDEN ESTUDIARSE LOS QUE IMPLÍCITAMENTE SE HAN HECHO VALER AL NEGAR LOS HECHOS. EN MATERIA ADMINISTRATIVA O FISCAL, Y EN ORDEN A LOS RECURSOS, ESTA AMPLITUD DE CRITERIO SE EXPLICA PORQUE, SI EN SU ORIGEN LOS RECURSOS TUVIERON COMO FIN PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS, ESE CRITERIO HA SIDO SUSTITUIDO POR UNA CONCEPCIÓN SOCIAL EN LA QUE, SIN DESENTENDERSE DE LOS INTERESES PARTICULARES, SE TIENE PRESENTE COMO OBJETIVO PRINCIPAL "EL ASEGURAR LA JURIDICIDAD DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y CON ELLA EL INTERÉS DE LA ADMINISTRACIÓN QUE SURGE DE LAS MISMAS NORMAS JURÍDICAS QUE REGULAN SU ACTUACIÓN". DE AHÍ QUE NO SEA ACEPTABLE DESECHAR RECURSOS O PROMOCIONES POR RAZONES DE FORMA O POR EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN, CUANDO SEA POSIBLE SUPLIR SU OSCURIDAD POR MEDIO DE LA INTERPRETACIÓN; PUES "LA ACCIÓN DE LOS PARTICULARES EN EL CONTROL ADMINISTRATIVO CONCURRE NO SÓLO A LA DEFENSA DE SUS DERECHOS E INTERESES, SINO TAMBIÉN, Y EN FORMA PRINCIPAL, A GARANTIZAR LA LEGITIMIDAD ADMINISTRATIVA; VA DE SUYO QUE NO EXISTE INTERÉS ALGUNO EN ELIMINAR ESA INTERVENCIÓN POR MERAS DEFICIENCIAS FORMALES, YA QUE ELLO IMPLICARÍA OBRAR CONTRA ESA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN".

AMPARO DIRECTO 3181/73. BANCO INTERNACIONAL, S.A. 11 DE MARZO DE 1974. CINCO VOTOS. PONENTE: ANTONIO ROCHA CORDERO.

NOTA: EN EL INFORME DE 1974, LA TESIS APARECE BAJO EL RUBRO "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS."

NO. REGISTRO: 238,565

TESIS AISLADA

MATERIA(S): ADMINISTRATIVA

SÉPTIMA ÉPOCA

INSTANCIA: SEGUNDA SALA

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

63 TERCERA PARTE

TESIS:

PÁGINA: 37

GENEALOGÍA: INFORME 1974, SEGUNDA PARTE, SEGUNDA SALA, TESIS 30, PÁGINA 107.

APÉNDICE 1917-1985, TERCERA PARTE, SEGUNDA SALA, DÉCIMA TESIS RELACIONADA CON LA JURISPRUDENCIA 399, PÁGINA 695.

Del criterio anterior, se desprende que para poder tramitar algún medio de defensa como el estudiado, se debe atender a la necesidad del estudiar un acto de legalidad, salvaguardando además de la esfera jurídica, la legalidad misma de la justicia administrativa, amalgamando con la idea protección social contenida en la naturaleza misma de la Ley sustantiva como lo es la Ley del Seguro Social, que es proteger a los trabajadores como clase desprotegida, de tal forma como se cita en el criterio anterior; sin embargo aun y cuando el recurso no contiene formalidades

rígidos para su tramitación como lo establece el Lic. Oscar Fernández sí se deben considerar al momento de interponer el recurso las formalidades de la *presentación por escrito y la presentación oportuna*.<sup>82</sup>

Aunado con lo anterior, se debe atender que el recurso funciona como garante de la misma legalidad de la administración, ya que *existe el interés de que los órganos públicos se subordinen a las disposiciones legales, mediante la figura del recurso administrativo, el poder público, revisa y modifica sus actos a instancia del particular que se siente agraviado ante un acto administrativo que ha considerado ilegítimo*<sup>83</sup>; y aún y cuando el escrito sea oscuro o ambiguo, así como por lo que lleva a que si el resolutor por el simple hecho de que considere que los artículos no son los aplicables o el gobernado hay establecido un nombre distinto al recurso, no es procedente éste, actuaría en contra de la naturaleza de su propia existencia, y su función, ya que de la reglamentación del recurso no se desprenden trámites y requisitos específicos para su procedencia.

El artículo 295 de la Ley del Seguro Social, establece la optatividad ya que señala lo siguiente:

**Artículo 295.** *Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

El artículo transcrito reconoce las dos materias que pueden tramitarse en el recurso la parte fiscal al fijar que los las controversias entre el Instituto y los patrones demás sujetos obligados se deberán tramitar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y las de seguridad social derivadas entre los asegurados o sus beneficiarios que se tramitaran ante Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, es

---

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ PICCOLO, Oscar, *Op. Cit.*, pág. 45.

<sup>83</sup> ZÚÑIGA REYNOSO, José M. *Op. Cit.*, pág. 99

decir se da la opción si bien no es de manera literal, en términos de los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social se puede acudir en instancia administrativa o ante los procedimientos que se tramitan ante las Juntas o el Tribunal señalados, lo cual anteriormente no acontecía, toda vez que el recurso de inconformidad era de trámite obligatorio hasta la reforma sufridos en ambos artículos publicada en el diario oficial de la federación el día 20 de diciembre de 2001.

### **3.2.2 ETAPAS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

El Instituto por medio del organismo conocido como Consejo Consultivo es el encargado de llevar a cabo el trámite del recurso de inconformidad, tal y como se señala en lo contenido en el artículo 3º de dicho reglamento que establece lo siguiente:

***Artículo 2.-** Los consejos consultivos delegacionales son competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad.*

*El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, tramitará el recurso con apoyo de los Servicios Jurídicos Delegacionales y estará facultado para dejar sin efectos el acto impugnado, en aquellos casos en que se advierta notoriamente que el mismo encuadra en alguna de las causales que señalan los artículos 38 o 238 del Código Fiscal de la Federación.*

*En caso de que en el recurso presentado surja una controversia del orden familiar, el Secretario declarará incompetente al Consejo Consultivo Delegacional, dejando a salvo los derechos del inconforme.*

*El Secretario tendrá todas las facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Asimismo, autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, y pondrá los expedientes en estado de resolución.*

*Será facultad del Secretario, en caso de duda, ordenar comparezca ante su presencia el promovente a ratificar como propia la firma que se contiene en el escrito de inconformidad.*

El Instituto en su parte administrativa, se encuentra dividido en Delegaciones Regionales y en cada una de ellas contará con el Consejo Consultivo el cual tramitará las inconformidades, siendo el secretario del Consejo el que lleve a cabo dicha función.

Sin embargo, el Consejo Técnico del Instituto tiene facultad de atracción, como lo señala el artículo 3º del Reglamento que cita:

***Artículo 3.-** El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia. Asimismo, podrá atraer para su conocimiento y resolución los que considere de importancia y trascendencia.*

*El Secretario General del Instituto gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del recurso y formulación del proyecto de resolución, están conferidas al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.*

*Las resoluciones que dicte el Consejo Técnico se emitirán siguiendo las disposiciones señaladas en este Reglamento, para los Consejos Consultivos Delegacionales.*

Dicho artículo, señala de manera clara dos hipótesis de atracción por parte del Consejo Técnico:

1.- Cuando sean las emitidas por los Consejos Consultivos Delegacionales en el ámbito de su competencia; se debe estar supeditado al acto de emisión del Consejo previsto en las facultades de éste ya sea en la Ley del Seguro Social, en el Reglamento de Organización Interna o algún otro de los Reglamentos de la Ley que le permita actuar dentro de sus Atribuciones.

2.- Resoluciones los que considere de importancia y trascendencia, lo cual puede resultar un tanto vago, debido a que en parte alguna de la Ley del Seguro Social y del Reglamento de Inconformidad se establece el concepto que se debe entender

por resoluciones que considere de importancia y trascendencia, lo cual puede prestarse a que de manera discrecional sea la actuación del Consejo Técnico.

### **3.2.3. ESCRITO DE INCONFORMIDAD**

De tal forma, el órgano que va a tramitar la instancia es el Consejo Consultivo, debiéndose presentar el recurso de inconformidad con los elementos señalados en el artículo 4º del Reglamento el cual precisa:

***Artículo 4.-** El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener lo siguiente:*

*I.- Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso. En caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar o estampar su huella digital, lo podrá realizar otra persona en su nombre;*

A elementos como el nombre, firma del promovente y domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, se le agregan el número de registro patronal, (número que identifica a los patrones inscritos al IMSS), o en su caso el número de seguridad social, dichos números sirven para que el Instituto pueda verificar la información contenida por el actor, y poder buscar de manera electrónica los antecedentes que tengan de éstos en cuanto a las afectaciones que se recurren.

Cabe señalar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya emplea medios electrónicos o computacionales para realizar trámites ante éste, como lo es por ejemplo la presentación de los contratos de prestación de servicios por medios electrónicos, sin embargo para la tramitación del recurso de inconformidad, no se prevé el uso de dichos medios para el trámite de la instancia.

Continúa el artículo señalando:

*II- Acto que se impugna y, en su caso, número y fecha de la resolución, número de crédito, periodo e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo.*

El ejecutivo plasma, que se debe señalar el acto que se impugna, folio o número que lo identifique, la fecha de emisión del mismo; en su caso si es un crédito el número del mismo, importe y periodo, así como la fecha en que se notificó, el maestro Cázares señala que de igual forma, además de señalar e identificar el acto y la autoridad, de igual forma de señale *de manera breve y conciso razonamiento sobre el contenido del acto que afecta al recurrente.*<sup>84</sup>

*III.- Hechos que originan la impugnación;*

Prevalece en dicha fracción, la máxima de “dame los hechos que yo te daré el derecho”.

*IV.- Agravios que le cause el acto impugnado;*

Resulta indispensable que al momento de presentar el recurso, se hagan valer los agravios que causa el acto que se recurre, ya que sin ellos no existiría el recurso; sin embargo no se debe perder de vista las materias que estudia la instancia, la fiscal y la laboral, en la materia fiscal no existe para el caso de no establecer los motivos de inconformidad la suplencia de la queja, sin embargo en la materia laboral sí existe dicho principio en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que la rigidez de señalarlos agravios afecta el derecho laboral de los trabajadores.

*V.- Nombre o razón social del patrón o, en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 de este Reglamento, y*

*VI.- Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.*

---

<sup>84</sup> CAZARES GARCÍA, Gustavo, *Op. Cit.* Pág. 541

La redacción del artículo, resulta ambiguo para el caso de saber qué pruebas con las que se pueden ofrecer y sean admitidas, por lo que se puede presumir que admiten todo tipo de pruebas, no se señala la excepción de que no se admitirán las que sean contrarias al derecho y la moral, como lo es para el recurso de revoació ya estudiado, por lo que pertenece el sistema de instrumentación enunciativo el cual según Mireya Sánchez *es el que en adición a los contenidos en la ley acepta otros medios no previstos*<sup>85</sup>, como se verá más adelante.

En la práctica, si las pruebas no fueron ofrecidas en el escrito de inconformidad, pero fueron anexadas y los elementos que se desprenden de estas, inciden directamente en las pretensiones del promovente y descalifican los motivos y fundamentos de los actos recurridos, deben considerarse, de acuerdo al siguiente criterio:

**PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LA ACTORA.** DEBEN SER TOMADAS EN CUENTA SI APARECEN EN AUTOS. NO OBSTANTE QUE LA ACTORA NO OFREZCA DIVERSAS PRUEBAS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO, SI EN EL EXPEDIENTE DE INCONFORMIDAD QUE REMITA LA AUTORIDAD COMO PROBANZA EN EL JUICIO, OBRAN CONSTANCIAS QUE DEMUESTRAN LA ACCIÓN DEDUCIDA, DEBEN SER TOMADAS EN CUENTA PARA RESOLVER EL DEBATE, YA QUE LA VERDAD FORMAL NO PUEDE PREVALECER SOBRE LA VERDAD QUE APAREZCA PROBADO EN AUTOS.

JUICIO 130/70/764/69. RESOLUCIÓN DE 11 DE DICIEMBRE DE 1970. RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR EL C. DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR LA CUARTA SALA DEL TRIBUNAL FISCAL.

NO. REGISTRO: 36,147

PRECEDENTE

ÉPOCA: PRIMERA

INSTANCIA: PLENO

FUENTE: R.T.F.F. PRIMERA ÉPOCA, AÑO XXXIV. NOS. 406-408. OCTUBRE-DICIEMBRE.

TESIS: I-TP-916

PÁGINA: 231

El criterio en comento, reafirma la falta de formalidad en el trámite del recurso de inconformidad, ya que si bien no fueron ofrecidas las pruebas en el escrito de inconformidad y sin embargo se anexaron las mismas, deben ser

---

<sup>85</sup> SÁNCHEZ DEL MAZO, Mireya, *Pruebas para mejor proveer en Materia Laboral*, Tesis para Obtener el Título de Licenciado en Derecho, Celaya Guanajuato, 1999, Universidad Lasallista Benavente, pág. 54.

valoradas por la resolutora, por que de ellas se pueden desprender los elementos necesarios para poder emitir la resolución ya sea confirmando o revocando el acto recurrido; sin embargo, debe por ser obligación de ésta, fundar la consideración de la misma, así como señalar la forma en que incidieron en la resolución.

Continúa el artículo citando:

*Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro, irregular, o no cumpliera con los requisitos señalados en este precepto, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con las fracciones anteriores, y señalará en concreto sus defectos u omisiones, con el apercibimiento de que, si el recurrente no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano.*

Es derecho del promovente del recurso, el que si no planteó en su inconformidad con los elementos requeridos y si resultará su promoción obscura, se pueda corregir previo requerimiento del Consejo Consultivo y desahogo del mismo, o en su caso se podrá corregir por parte de la resolutora, lo cual como lo señala el maestro Cázares *es un derecho social, que es la suplencia de la deficiencia de la demanda, en este caso del recurso*<sup>86</sup>, lo cual aplicado a las dos materias se puede entender que tanto para la materia de seguridad social (o laboral) y la fiscal existe suplencia de la queja, lo cual en *materia fiscal no existe*.<sup>87</sup>

El desahogo del requerimiento, debe ser desahogado de manera escrita por ser una de las formalidades requeridas en el procedimiento que ocupa el estudio del presente, de acuerdo al contenido de la tesis que cita:

---

<sup>86</sup> CÁZARES GARCÍA, Gustavo, *Op. Cit.* Pág. 542.

<sup>87</sup> FERNÁNDEZ PICCOLO, Oscar, *Op. Cit.* Pág. 98, el autor resalta el hecho que el Instituto Mexicano del Seguro Social busca lo que este a favor del recurrente, esto es, que trata de facilitar el trámite del recurso para que sea más expedito el procedimiento.

**EL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL CARECE DE FACULTADES PARA REQUERIR LA RATIFICACIÓN DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD MEDIANTE LA COMPARECENCIA DEL PROMOVENTE EN LAS OFICINAS DE LA AUTORIDAD Y FIRMAR ANTE ELLA MISMA, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3 DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.-** DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 3º DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, EL ESCRITO MEDIANTE EL CUAL SE INTERPONGA EL RECURSO DE INCONFORMIDAD NO SE SUJETARÁ A ALGUNA FORMALIDAD ESPECIAL, PERO SI SU TEXTO FUERE OSCURO O IRREGULAR, LA AUTORIDAD ESTÁ FACULTADA PARA REQUERIR AL PROMOVENTE PARA QUE LO ACLARE; SIN EMBARGO LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD PARA REQUERIR LA ACLARACIÓN DEL ESCRITO, NO SIGNIFICA QUE ESTÉ FACULTADA PARA REQUERIR LA PRESENCIA DEL PROMOVENTE EN SUS INSTALACIONES A FIN DE QUE RATIFIQUE EL CONTENIDO DEL ESCRITO, O PARA EXIGIRLE QUE ESTAMPE SU FIRMA EN PRESENCIA DE LA PROPIA AUTORIDAD, YA QUE DE REQUERIR AL PROMOVENTE EN ESOS TÉRMINOS, SE ESTARÍA ACTUANDO SIN SUSTENTO LEGAL ALGUNO Y PASANDO POR ALTO EL PRINCIPIO DE DERECHO QUE ESTABLECE: "LA AUTORIDAD SÓLO PUEDE HACER LO QUE LE ESTÁ EXPRESAMENTE PERMITIDO".  
(9)

JUICIO NO. 19017/97 (11-I).- SENTENCIA DE 8 DE JULIO DE 1998, POR UNANIMIDAD DE VOTOS.- MAGISTRADA INSTRUCTORA: MARÍA DE JESÚS HERRERA MARTÍNEZ.- SECRETARIA: LIC. CLAUDIA LUCIA CERVERA VALEÉ.  
NO. REGISTRO: 25,424  
PRECEDENTE  
ÉPOCA: CUARTA  
INSTANCIA: DÉCIMA PRIMERA SALA REGIONAL METROPOLITANA.  
FUENTE: R.T.F.F. CUARTA ÉPOCA. AÑO II. NO. 13. AGOSTO 1999.  
TESIS: IV-TASR-XXII-158  
PÁGINA: 204  
SEGURO SOCIAL

La tesis transcrita, delimita de manera contundente al Consejo Consultivo su facultad de requerir la presencia del promovente para aclarar la instancia administrativa, previo requerimiento y citación, ya que no puede excederse por que el recurso de inconformidad es un procedimiento que se lleva a cabo de manera escrita y no oral, como es el caso de las Juntas de Conciliación y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, consecuentemente el pretender que el promovente, acuda a las oficinas del Consejo Consultivo es un exceso de dicha autoridad, de acuerdo a lo citado en la tesis transcrita emitida por la Décima Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al recurso se deberán anexar las documentales requeridas en el artículo 5º del Reglamento:

**Artículo 5.-** *El promovente deberá acompañar al escrito en que interponga su recurso:*

*I.- El documento en que conste el acto impugnado;*

Existe la obligación de anexar el acto recurrido el cual es cuestionada su legalidad, siendo la excepción a dicha fracción, es cuando se promueve una inconformidad en contra del desconocimiento de la notificación y del propio acto, que se analizará mas adelante.

*II.- Original o copia certificada de los documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe a nombre de otro. En caso de que el asunto no exceda de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se trate de una persona física, bastará con que exhiba carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos, cuando exceda de este monto o se actúe como representante legal de una persona moral, se deberá exhibir el poder notarial que así lo acredite;*

El Instituto debe tener la certeza de la personalidad con la que actúan los promoventes, a efecto de garantizar la justicia administrativa que imparte, dado que los efectos legales que le recaiga, van a incidir a la esfera jurídica de la persona sea física o moral por la que se impugna el acto y se debe tener plena certeza que la maquinaria del Instituto la movilizó la persona facultada para hacer frente a los derechos que se vulneran.

Además cabe precisar lo aludido por el profesor Ruíz Moreno, dado que detalla que la personalidad al ser *reconocida por primera vez en una inconformidad, carácter con que una persona se ostente cuando actúa a nombre de otra o de persona moral, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ordenará inscribirla en el Libro de Registros de Personería que llevan Internamente*<sup>88</sup>. Además es de señalar que dicho registro sólo sirve para la Delegación del IMSS en que se trámite el recurso, por lo que si es necesario el acreditar la personalidad del actor en diversas Delegaciones en que sea necesario.

---

<sup>88</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G., *Op. Cit*, pág. 779

*III.- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma, y*

En el caso de conocer los actos y su notificación, además de plasmarla la fecha de notificación en los hechos, se deben anexar las mismas al escrito de inconformidad, en el caso de impugnar la notificación se debe manifestar si se tienen las constancias o en su caso si se desconoce la notificación del mismo, el actor no se encuentra obligado a anexar lo que no es de su conocimiento.

*IV.- Las pruebas documentales que ofrezca.*

*Estas son para relacionar con los hechos lo que se pretende acreditar; por lo tanto es una consecuencia lógica<sup>89</sup> como lo señala el Lic. Oscar, las documentales van a relacionarse con los hechos y pretensiones que se pretenden acreditar.*

Continúa el artículo citando:

*Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el lugar o archivo en que se ubiquen, identificando con precisión dichos documentos. Bastará que el promovente acompañe la copia de la solicitud de expedición, sellada de recibida por la autoridad que tenga en su poder los documentos, para que se tengan por ofrecidas las mismas. De no cumplirse con este supuesto, se desechará la prueba.*

*Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.*

*En el caso de que el recurrente ofrezca pruebas que obren en poder de dependencias del propio Instituto, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, a petición del promovente, ordenará a dichas dependencias su remisión para ser integradas al expediente respectivo. Para tal efecto, el recurrente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas; en caso de no identificarlas, se entenderá que el recurrente por sí aportará las mismas.*

---

<sup>89</sup> Fernández Piccolo, Oscar, *Op. Cit*, pág. 98.

Para la hipótesis contenida en el párrafo anterior, se debe considerar que si los actos no obran en poder del promovente, y sí de las distintas oficinas de Instituto, sólo basta que el gobernado anexe la solicitud de documentos presentada ante la oficina que obre para que se admitan y sea la propia resolutora la que las mande solicitar, tal y como se cita en el siguiente criterio jurisprudencial:

**PRUEBAS EN EL TRAMITE DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.-** SI LA RECURRENTE OFRECE COPIA CERTIFICADA DE DOCUMENTOS QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, ACOMPAÑANDO COPIA DEL ESCRITO POR EL QUE OPORTUNAMENTE LAS SOLICITÓ, POR LO QUE ÚNICAMENTE EXHIBIÓ COPIA FOTOSTÁTICA DE TALES PRUEBAS, LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DEL RECURSO ESTÁ OBLIGADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, A RECABARLAS DE LOS ARCHIVOS U OFICINAS CORRESPONDIENTES Y SÓLO EN CASO DE NO OBTENERLAS EN 15 DÍAS, REQUERIR AL RECURRENTE PARA QUE ÉL LAS RECABE Y EXHIBA CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE DE NO HACERLO, SE VALORARÁN LAS PRUEBAS CONFORME FUERON EXHIBIDAS ORIGINALMENTE, PUES EL ESPÍRITU DEL PRECEPTO CITADO ES EL DE DAR OPORTUNIDAD AL PARTICULAR DE RENDIR PRUEBAS Y VALORARLAS ADECUADAMENTE EN CUMPLIMIENTO A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. (3)

JUICIO N° 7292/94.- SENTENCIA DE 3 DE FEBRERO DE 1995, APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.- MAGISTRADA INSTRUCTORA: MA. DE JESÚS HERRERA MARTÍNEZ.- SECRETARIA: LIC. MARTHA RUIZ ISITA.

NO. REGISTRO: 19,427

PRECEDENTE

ÉPOCA: TERCERA

INSTANCIA: SEGUNDA SALA REGIONAL METROPOLITANA.

FUENTE: R.T.F.F. TERCERA ÉPOCA. AÑO VIII. NO. 91. JULIO 1995.

TESIS: III-TASR-II-384

PÁGINA: 18

SEGURO SOCIAL

De tal forma, el criterio establece como obligación para que opere la recolección de documentos por parte de éste es que el promovente acredite la intención de allegarse de estos documentos acreditando dicha intención con la solicitud de documentos, la cual se puede presentar con sello original o en copia.

Continúa el artículo en estudio señalando:

*Quando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones I, II y, en su caso, III de este numeral, se estará a lo dispuesto por el párrafo último del artículo*

*anterior. Por cuanto hace a las pruebas ofrecidas que no sean exhibidas, se tendrán por no presentadas.*

Las pruebas ofrecidas por parte del promovente, deben anexarse al escrito de inconformidad, efecto de que puedan incidir en el ánimo del Instituto, por lo que se deben vincular a lo que se quiere probar, es criterio del Instituto para el caso de que de que el oferente anexe el escrito de solicitud de las documentales que se encuentren en otra dependencia, que la solicitud se haya presentado con al menos cinco días hábiles de anticipación a la presentación del recurso, a efecto de que sea admitida.

En cuanto al hecho de que en caso de que no se adjunten alguno de los documentos detallados en las fracciones I a la III, y previo requerimiento por parte del Instituto, si el promovente no las desahoga en el término de 5 días se tendrán por no presentadas, dicha situación resulta rígida para las dos materias que se litigan por medio del recurso, la laboral y la fiscal, tal y como lo apunta el maestro Ruiz Moreno al señalar, que *en el caso de las inconformidades de índole laboral, no podrá aplicarse la sanción procesal tan rígida, dado que se desvirtuaría el propósito reparador del mecanismo de defensa*<sup>90</sup> ..., si bien la materia fiscal es rígida en su procedimiento, el caso de la laboral (por así estar contemplada en su legislación) no debe ser de dicha forma, ya que debe ser flexible como lo es la Ley Federal del Trabajo, toda vez que se privilegia a los trabajadores y sus beneficiarios, por encima del procedimiento.

Una vez integrado el recurso administrativo, debe presentarse en el tiempo y lugar que señala el artículo 6º del reglamento de Inconformidad que cita:

**Artículo 6.-** *El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.*

---

<sup>90</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G., *Op. cit* Pág. 778.

Resulta desfasado el párrafo que se comenta, toda vez que para el término de interposición del recurso es de 15 días, sin embargo el artículo 295 de la Ley del Seguro Social establece que las controversias entre los patrones y el Instituto se pueden dirimir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para las cuestiones fiscales, siendo que la demanda se puede presentar en un término de 45 días hábiles de al fecha en que se tuvo conocimiento del acto, por lo que resulta incongruente que si las dos instancias resultan optativas para el gobernado, tengan términos distintos para interponerse mas aun cuando el Instituto tiene el criterio de llevar a cabo después de transcurrido dicho término de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, por tal motivo el gobernado se encuentra expuesto al procedimiento si pretende acudir ante el Tribunal.

Ahora bien, para el caso de controversias que se puedan plantear en la instancia administrativa o ante las Juntas Laborales prescriben en 2 meses, otros en 2 años y en otros la acción es imprescriptible<sup>91</sup>

*El escrito en que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.*

El Consejo Consultivo Delegacional es el órgano encargado de dar entrada y tramitar le recurso de inconformidad, se encuentran dentro de las delegaciones del Instituto o en su caso dependiendo de cada una de las regiones, se pueden encontrar en las Subdelegaciones regionales.

*También podrá presentarse por 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.*

*Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se anote a su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpone extemporáneamente será desechado de plano.*

---

<sup>91</sup> Título X, Prescripción de la Ley Federal del Trabajo, artículos 516, 518, 519 y 520

Se otorga al gobernado el derecho de presentar vía correo certificado con acuse de recibo la presentación del recurso de inconformidad cuando su domicilio se encuentre fuera de la sede de la delegación y subdelegación, teniéndose como fecha de presentación del recurso, la fecha en que se presentó ante la oficina, criterio que se comparte con el tesista Martín A. Romero que señala, *el legislador con el afán de proteger el derecho de los particulares ante el estado y sus organismos, permite que la distancia o los obstáculos geográficos y climatológicos que pudieran presentarse, no sean impedimento para acudir ante la oficina respectiva y hacer valer sus derechos ante la autoridad que emitió la resolución definitiva, permitiendo así la regulación del correo con servicio de registrado, lo que da la oportunidad al particular de poder inconformarse en tiempo, de actos que lesionen su esfera jurídica.*<sup>92</sup>

Continúa el artículo citando:

*Si la extemporaneidad se comprobara durante el procedimiento, se sobreseerá el recurso. En el caso de las presentaciones del escrito ante las delegaciones o subdelegaciones, previamente al envío de éste a los servicios jurídicos delegacionales, las citadas autoridades deberán agregar al expediente todas las constancias administrativas o, en su caso, médicas que sean necesarias para lograr la pronta y expedita resolución del recurso.*

Si bien por mandato de norma expresa, no se lleva a cabo la integración de las constancias señaladas por el párrafo anterior previo al envío del departamento de servicios jurídicos, ya que se envía a éste y posteriormente se solicitan las constancias a las diversas oficinas, médicas, administrativas, lo cual demora la tramitación de la justicia administrativa.<sup>93</sup>

**Artículo 7.-** *En los casos de inconformidades interpuestas por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, hechas por el Instituto en los*

---

<sup>92</sup> Romero Carrasco, Martín A., *Op. cit.*, pág. 54.

<sup>93</sup> Nota del autor. No pasa desapercibido el hecho de que el maestro Cázares en su obra ya citada, señala en la página 550 *que los informes deben ser rendidos en el término fatal de diez días naturales*, dicha afirmación va ligada con el artículo 16 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, en el cual se prevé una ampliación del mismo, sin embargo a consideración del que escribe, no afecta en nada la legalidad de la resolución, ya que sí no se cumple con el término para rendir los informes, sólo se dilataría el procedimiento.

*términos de la parte final del artículo 23 de la Ley del Seguro Social, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dará vista a los sindicatos titulares de los contratos valuados para que, en el término de ocho días, manifiesten su anuencia u oposición con los puntos de vista patronales y, en su caso, aporten pruebas y expresen lo que a su interés convenga.*

El supuesto señalado en el primer párrafo del artículo transcrito, determina el supuesto jurídico de que cuando el patrón recurra una valuación actuarial de sus contratos colectivos que el Instituto otorga en términos del artículo 23 de la Ley, éste debe citar al Sindicato titular del contrato valuado, como garantía de audiencia para que manifiesten lo que a su derecho.

*Tratándose de inconformidades que interpongan los asegurados o sus beneficiarios para reconocimiento de prestaciones en efectivo mayores que las concedidas por el Instituto o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva a este último para que, en los términos del párrafo anterior, intervenga en el procedimiento.*

*En los casos a que se refiere este artículo los promoventes estarán obligados a exhibir una copia más de su escrito de inconformidad por cada uno de los sindicatos o de los patrones que deban ser llamados al procedimiento, así como a mencionar con precisión nombre y domicilio donde dichos terceros puedan ser citados para el efecto.*

En todo procedimiento, de conformidad con la garantía de seguridad jurídica, a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, se debe salvaguardar el derecho de audiencia a todo interesado en el litigio o en la controversia legal, situación que se pretende preservar en el párrafo en análisis, sin embargo el Instituto en momento alguno cumple lo señalado, verbigracia, cuando el trabajador recurre una incapacidad permanente parcial, éste acto modifica e incrementa por resolución el porcentaje de prima del seguro de riesgos de trabajo, dicho porcentaje lo debe declarar el patrón en su siniestralidad lo cual la repercusión es legal y patrimonial, motivo suficiente para otorgar el derecho de audiencia, ya que se afecta el patrimonio de éste .

Dentro de los agravios que se pueden hacer valer en el procedimiento y que se encuentra previsto de manera expresa en el Reglamento del Recurso de Inconformidad es la negativa de la relación laboral, toda vez que tal y como se ha mencionado que el recurso de inconformidad maneja la dualidad de garante de los derechos de los asegurados ante el IMSS y de administrar la justicia de los patrones o de los sujetos obligados, de tal forma en su artículo 8 del reglamento señala:

**Artículo 8.-** *En los casos en que el patrón, al momento de interponer el recurso, exprese como agravio la negativa lisa y llana de la relación laboral con aquellos trabajadores señalados en las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos materia del recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional podrá ordenar correr traslado del mismo al sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, para que manifieste lo que a su derecho corresponda. En caso de que los trabajadores no fueren sindicalizados, el traslado podrá realizarse directamente a éstos si se cuenta con algún domicilio para hacerlo de su conocimiento. En ambos supuestos se concederá un término de seis días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación para expresar lo que a su derecho convenga.*

Al igual que el artículo anterior analizado, se establece la garantía de audiencia de los trabajadores cuando los patrones interpongan el recurso y nieguen de manera lisa y llana la relación laboral con uno de los trabajadores que se contenga la cédula de liquidación o del capital constitutivo, sin embargo se le otorga la potestad facultativa al Secretario del Consejo Consultivo, de llamar o no al trabajador aludido, por medio de su sindicato o si no estuviera sindicalizado, directamente al afectado.

Sin embargo, dicho artículo debiera establecer la obligación a la resolutora de que se lleve a cabo la notificación para que se manifieste lo que a derecho corresponda, y no dejarlo al albedrío del Secretario del Consejo Consultivo, ya que el trabajador puede verse afectado en el reconocimiento de sus semanas cotizadas si se llegara a la resolución de que no es trabajador del patrón que haya recurrido el acto de molestia.

Iniciado el procedimiento del recurso de inconformidad, el promovente tiene derecho siempre y cuando se haya señalado domicilio, que los acuerdos se notifiquen de manera personal o por correo certificado, señalándose expresamente en el artículo 9 del Reglamento los acuerdos o resoluciones que se deben notificar en dicha forma, siendo los siguientes:

- Los que admitan o desechen el recurso;
- Los que admitan o desechen las pruebas;
- Los que contengan o señalen fechas o términos para cumplir los requerimientos o efectuar las diligencias probatorias;
- Los que ordenen diligencias para mejor proveer, cuando requieran la presencia o la actividad procesal del recurrente;
- Los que declaren el sobreseimiento del recurso ;
- Los que pongan fin al recurso de inconformidad o cumplimenten resoluciones de los órganos jurisdiccionales;
- Los que resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y aquellos que decidan sobre el recurso de revocación previsto en el Recurso de Inconformidad.

De tal forma, los proveídos de trámite se podrán notificar previa consulta en el expediente administrativo. Asimismo en el artículo 10 del Reglamento, se determina que la prima notificación debe ser de manera personal en el domicilio y las subsecuentes por correo certificado con acuse de recibo, en caso de que no se señale domicilio para oír y recibir notificaciones, las notificaciones se realizarán por estrados o listas que se instalen en las oficinas.

El surtimiento de efectos de las notificaciones es al día siguiente en que surta efectos la notificación cuando sean notificaciones personales, y en caso de que sean las instaladas en los estrados o lista surtirán efectos a partir del quinto día en que se haya fijado (Artículo 11º del Reglamento).

El artículo 12 del Reglamento de Inconformidad, prevé los supuestos jurídicos en caso de desconocer la notificación del acto recurrido, estableciéndose en las dos primeras fracciones lo siguiente

**Artículo 12.-** *Cuando se alegue que un acto definitivo no fue notificado o que se hizo la notificación en forma ilegal, se estará a las reglas siguientes:*

*I.- Si el inconforme afirma conocer el acto, la impugnación contra la notificación se efectuará en el escrito en que interponga el recurso, manifestando la fecha en que lo conoció y exponiendo los agravios conducentes respecto al acto, junto con los que se formulen contra la notificación;*

*II.- Si el recurrente niega conocer el acto, deberá manifestarlo en su escrito de inconformidad; en este caso, la autoridad tramitadora del recurso dará a conocer al inconforme el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, en el domicilio indicado en el escrito de inconformidad y a la persona autorizada para tal efecto; Si no se hace el señalamiento del domicilio o de la persona autorizada, se le dará a conocer el acto y la notificación, en su caso, por estrados. El recurrente gozará de un plazo de quince días, a partir del siguiente al que se le haya dado a conocer, para ampliar el recurso, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación;*

En el artículo en comento, establece de manera expresa la preferencia de estudio del agravio en cuestión de notificaciones, determinándose los siguientes supuestos jurídicos:

- Cuando se conoce el acto, el promovente debe manifestar la fecha en que conoció el acto y los agravios respecto de la notificación y los que le depare perjuicio.
- En caso de que el promovente señale desconocer el acto, manifestará dicha circunstancia, además de establecer la oficina a la que se lo imputa, por lo que será obligación del Consejo Consultivo el darle a conocer el acto con las constancias de notificación a efecto de que se otorgue término para ampliar el recurso y en la ampliación se hagan los agravios respectivos.

Posteriormente en las fracciones siguientes, se obliga al Consejo Consultivo estudiar los agravios relativos a la notificación, tal y como se señala en la fracción III:

*III.- Se procederá a estudiar, en primer término, los agravios relativos a la notificación y posteriormente, en su caso, los relativos al acto impugnado;*

El mismo artículo establece en caso de que procedan los agravios de la notificación, se tendrá por sabedor del acto en la fecha en que manifestó o que se le dieron a conocer y se procederá al estudio de los demás agravios que se hagan valer en el escrito de inconformidad, tal y como se cita:

*IV.- Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se tendrá al recurrente como sabedor del acto, desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer, en términos de la fracción II de este numeral, y se procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiere formulado en contra de dicho acto, y*

En caso de que la resolutora considere que la notificación se realizó conforme a derecho, que para el maestro Narciso lo llama como un *consenciente tácito*<sup>94</sup> sobreseerá el recurso por extemporáneo, tal y como se cita en la fracción V:

*V.- Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se sobreseerá el recurso.*

Sin embargo, la negativa que se haga por el desconocimiento tanto de la notificación y del desconocimiento del contenido del acto a impugnar, es evidente que el promovente no tiene los actos, siendo obligación por parte del Instituto de recabar la información para que se dé a conocer al recurrente en el procedimiento, criterio que se apoya en el contenido de la siguiente tesis que cita:

**DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- CASO EN QUE RESULTA CONTRARIO A DERECHO.- SI AL INTERPONER UN RECURSO DE INCONFORMIDAD, EL PARTICULAR ALEGA QUE LOS CRÉDITOS QUE IMPUGNA NO LE FUERON**

---

<sup>94</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Op. Cit.* Pág. 557

NOTIFICADOS HACIENDO VALER COMO PRIMER AGRAVIO LA NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DE TALES CRÉDITOS Y SOLICITANDO, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 8º CONSTITUCIONAL, 11 Y 12 DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, QUE SE RECABEN LAS LIQUIDACIONES IMPUGNADAS POR LOS SERVICIOS JURÍDICOS DELEGACIONALES, Y EL SECRETARIO DEL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL NO TOMA EN CONSIDERACIÓN ESAS MANIFESTACIONES, SINO QUE REQUIERE LA EXHIBICIÓN DEL ORIGINAL DE LOS CRÉDITOS RECURRIDOS, Y AL NO CUMPLIRSE EL REQUERIMIENTO, PUES EL RECURRENTE ÚNICAMENTE HACE VALER LO ARGUMENTADO EN EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO, DESECHA EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, TAL DESECHAMIENTO RESULTA CONTRARIO A DERECHO, YA QUE SE DEJA EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL RECURRENTE, PUES SE LE EXIGEN REQUISITOS QUE NO ESTÁ EN POSIBILIDAD DE CUMPLIR Y QUE, ADEMÁS, NO ESTABLECE EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE, ESTO ES, EL ARTÍCULO 3º DEL REGLAMENTO INVOCADO, CONFORME AL CUAL EL RECURRENTE ÚNICAMENTE SE ENCUENTRA OBLIGADO A PRECISAR LA OFICINA O FUNCIONARIO DE QUE EMANE EL ACTO RECLAMADO Y A INDICAR CON CLARIDAD EN QUÉ CONSISTE DICHO ACTO. (3)

JUICIO NO. 121/95.- SENTENCIA DE 2 DE OCTUBRE DE 1996, POR MAYORÍA DE VOTOS Y UNO CON LOS RESOLUTIVOS.- MAGISTRADA INSTRUCTORA.- MARINA ZARAGOZA DE RAZO.- SECRETARIA: LIC. GUILLERMINA RUÍZ BOHÓRQUEZ.

NO. REGISTRO: 16,959

PRECEDENTE

ÉPOCA: TERCERA

INSTANCIA: SALA REGIONAL SURESTE.(OAXACA)

FUENTE: R.T.F.F. TERCERA ÉPOCA. AÑO X. NO. 110. FEBRERO 1997.

TESIS: III-TASR-XV-547

PÁGINA: 50

SEGURO SOCIAL

La tesis transcrita, establece el criterio que para el caso de recurrir la notificación de los actos el Consejo Consultivo no puede solicitar mediante requerimiento notificado al promovente, la exhibición de los actos, toda vez que corresponde a éste recabarlos y exhibirlos en la instancia, y no del promovente, ya que tal afectación tal y como se cita en la tesis sería un acto de imposible realización.

Posteriormente, el reglamento cita en su artículo 13 la improcedencia de la tramitación de la instancia citando lo siguiente:

*Artículo 13.- El recurso es improcedente cuando se haga valer contra actos administrativos:*

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

En el primer supuesto, se encuentra ligado al hecho de que los actos que se puedan recurrir en la instancia administrativa, sean actos definitivos, los cuales se entienden los actos que afectan el interés jurídico, patrimonial tanto de los trabajadores inscritos bajo los lineamientos de la Ley del Seguro Social y de los patrones obligados o responsables solidarios.

*II.- Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de sentencias, laudos o de aquellas;*

En este supuesto, en obvio de evitar resoluciones encontradas por el mismo acto recurrido, se establece como uno de los motivos de improcedencia, ya que fue recurrido o impugnado en instancia diversa o en la misma.

*III.- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación;*

En el artículo 294 se establece la optatividad de medios de defensa, en la fracción de análisis se señala al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que existían dos medios de de defensa a interponer, el recurso de inconformidad o la demanda de nulidad tramitada ante el Tribunal, cabe señalar que al interponer el juicio de nulidad se renuncia a la oportunidad de interponer el recurso de inconformidad.

Cabe aclarar que el artículo 295 de la Ley del Seguro Social establece que *“las controversias que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa”* por lo una de las dualidades de la inconformidad es el resolver las ilegalidades en materia fiscal.

De tal forma, el carácter optativo es un derecho de buscar la justicia en contra de las ilegalidades de los actos impugnados, pero no significa que se pueden promover dos instancias por el mismo acto, por lo que será improcedente el recurso de inconformidad si el gobernado promueve la instancia contenciosa.

*IV.- Que sean materia de otro recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional;*

El ejecutivo federal, engloba las diversas instancias que se pueden promover por los sujetos regidos en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, en repetición de circunstancia de la fracción anterior, asimismo, puede ser el caso de la parte de respeto al trabajador

*V.- Que se hayan consentido, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo y términos señalados en el artículo 6 de este Reglamento;*

En la fracción anterior, establece un criterio que el Instituto se apega de manera tajante en cuanto a que si no se presenta el medio de defensa en contra de un acto, al día 16 hábil se puede solicitar el pago mediante el requerimiento de pago o embargo, lo cual puede deparar en perjuicio del gobernado, o en su defecto la oportunidad que se tenga para recurrir el acto, por lo que la única vía es cuando se entere, y el que impugne la notificación de los mismos.

*VI.- Que sea conexo a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente;*

En busca de entregar al gobernado la justicia a que tiene derecho y de que no existan dos resoluciones de un mismo acto en contradicción, se establece que cuando sean conexos se debe tener por improcedente el que se haya tramitado como último.

*VII.- Que hayan sido revocados administrativamente por la autoridad emisora;*

Este supuesto es claro al mencionar que será improcedente el recurso de inconformidad, cuando el emisor lo revoque, por tal motivo se sobreseerá la instancia administrativa, sin embargo el departamento jurídico del Instituto tiene facultades de

revocar el acto, por lo que de igual forma se puede sobreseer la instancia administrativa, es decir que uno de los departamentos del Instituto que no es la emisora de los actos, de igual forma los puede revocar.

Sin embargo, no todas las revocaciones administrativas satisfacen el interés buscado por el afectado, y en consecuencia, del estudio derivado del asunto se puede concluir en seguir el procedimiento, toda vez el fin buscado en el recurso es tendiente a salvaguardar una situación jurídica concreta y la revocación debe establecer que es lo que prevalece en la vida jurídica.

*VIII.- Cuando de las constancias del expediente se desprenda que no existe el acto reclamado, o que el mismo se ha dejado sin efectos, y*

Durante la substanciación del recurso administrativo, puede sobrevenir la causal de improcedencia de la fracción anterior, sin embargo se contempla de manera genérica que se dejen sin efectos el o los actos recurridos, o en su defecto que se declare que no existan, actualmente el Instituto cuenta con un registro electrónico en el cual se puede verificar el estado de los actos, como son la notificación, si con créditos fiscales, si se encuentran en etapa de ejecución etcétera, por lo que se puede verificar la existencia de los actos, tal situación al sobreseer el procedimiento manifestando la inexistencia de los actos.

En la fracción IX el ejecutivo pretende en su primer párrafo de manera global establecer por cualquier ordenamiento legal que determine la improcedencia del recurso, así se determinará, tal y como se cita:

*IX.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal o reglamentaria.*

*También se declarará improcedente el recurso de inconformidad en los casos en que no se amplíe éste o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, en los términos señalados en el artículo 12, fracción II, de este Reglamento.*

En el segundo párrafo se establece como un supuesto de improcedencia el hecho de que cuando se impugne la notificación de un acto manifestándose así mismo que se desconoce el contenido del mismo y no se haya ampliado la instancia administrativa, es claro que no se hicieron valer agravios que evidencien la ilegalidad y agravio que causen, por lo que procesalmente no existe ilegalidad alguna para que se pueda declarar fundada la instancia.

En base al análisis que se ha realizado hasta el momento, es que y se ha llegado al artículo 14 del reglamento mediante el cual se determinan los supuestos por los cuales el Secretario del Consejo Técnico puede sobreseer la instancia administrativa:

**Artículo 14.-** *El sobreseimiento procede:*

*I.- Por desistimiento expreso del recurrente;*

Así como es derecho del gobernado de impugnar vía inconformidad los actos que le deparen perjuicio, de igual forma es su derecho desistirse de la instancia, si así le conviene, lo cual debe constar por escrito para cubrir el requisito de que dicha manifestación sea de manera expresa, además debe considerarse lo contenido en la siguiente tesis que cita :

**DESISTIMIENTO DEL ACTOR. ES INNECESARIO EL CONSENTIMIENTO DEL DEMANDADO PARA ACORDAR DE CONFORMIDAD EL (LEGISLACION DEL ESTADO DE YUCATAN).** EL ARTÍCULO 532 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE YUCATÁN DISPONE: "EL QUE TIENE UNA ACCIÓN O DERECHOS PUEDE RENUNCIARLOS, SALVAS LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR LA LEY." ATENTO AL CONTENIDO DE ESTE DISPOSITIVO, PUEDE ADVERTIRSE QUE NO EXIGE COMO REQUISITO PARA QUE UNA PERSONA PUEDA DESISTIR DE LA PROSECUCIÓN DEL JUICIO INTENTADO, EL QUE PREVIAMENTE SE LE DÉ VISTA A LA CONTRAPARTE PARA QUE MANIFIESTE SU CONSENTIMIENTO RESPECTO DEL DESISTIMIENTO, NI EXISTE APARTE PRECEPTO ALGUNO EN DICHA LEY PROCESAL QUE ESTABLEZCA TAL EXIGENCIA; POR TANTO, RESULTA JURÍDICAMENTE VÁLIDO CONCLUIR QUE EL JUEZ DE ORIGEN NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ORDENAR QUE SE DÉ A CONOCER AL DEMANDADO EL DESISTIMIENTO DE LA PARTE ACTORA, PARA QUE ALEGUE LO QUE A SU DERECHO CORRESPONDA, SIN QUE TAL CIRCUNSTANCIA IMPLIQUE VIOLACIÓN PROCESAL ALGUNA POR LAS RAZONES APUNTADAS.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 263/96. EXPLOSIVOS Y DERIVADOS QUÍMICOS, S.A. DE C.V. Y OTRO. 15 DE AGOSTO DE 1996. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: PABLO V. MONROY GÓMEZ. SECRETARIO: FRANCISCO J. GARCÍA SOLÍS.  
NO. REGISTRO: 201,388  
TESIS AISLADA  
MATERIA(S): CIVIL  
NOVENA ÉPOCA  
INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA IV, SEPTIEMBRE DE 1996  
TESIS: XIV.20.8 C  
PÁGINA: 634

Si bien en la instancia en estudio no se establece, que se le de vista al emisor del acto en cuanto a la presentación de la solicitud de desistimiento por el promovente, en ningún momento el resolutor debe considerar darle vista a éste, ya que dilataría el procedimiento sin necesidad de ello, por el contrario, conviene a la Autoridad la pronta resolución para poder ejercitar sus facultades.

*II.- Cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior, y*

Es claro que el consejo consultivo debe sobreseer la instancia cuando, sobrevengan alguno de los supuestos jurídicos señalados en el artículo 13 de Reglamento que ya se estudio mediante el presente trabajo.

*III.- En el caso de que el recurrente muera durante el procedimiento si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el recurso.*

La última de las fracciones, es para el caso de que el trabajador haya recurrido algún acto, en caso de sobrevenir la muerte de éste si el derecho, no es susceptible de que sea transferido a sus beneficiarios siempre y cuando no se les vulnere alguna de las prestaciones previstas en la Ley del Seguro Social, por que si es así, éstos pueden continuar la instancia una vez que se declare al representante legal de la sucesión, se deberá determinar el sobreseimiento de la instancia.

### 3.2.4. PRUEBAS

Ahora bien, existe la posibilidad por parte del Consejo Consultivo de habilitar horas y días inhábiles para el desahogo o continuación de las actuaciones que sean necesarias para la sustanciación del recurso.

Admitida la instancia, en caso de que el Consejo lo considere pertinentes solicitará informes a las diversas dependencias y oficinas del mismo Instituto, las cuales deben rendirse en un término de 10 días, sin embargo, dicha situación no se lleva a cabo, debido a que las dependencias no cumplimentan con dicho ordenamiento en cuanto al tiempo.

Una vez admitido el recurso de inconformidad, el Consejo deberá realizar manifestación alguna respecto de la admisión de las pruebas ofrecidas, por lo que en términos del artículo 18 de Reglamento de Inconformidad, se tendrán por admitidas cuando se relacionen estrictamente con la controversia planteada, además de que no deben ser contrarias a derecho o a la moral o en su caso se hará el requerimiento correspondiente.

En dicho artículo 18 ya citado, se establece lo que para Hernando Devis denomina el requisito de utilidad de la prueba, al señalar que *desde el punto de vista procesal, la prueba debe prestar un servicio, por ser necesaria o por lo menos útil para ayudar a obtener la convicción del juez respecto de los hechos que interesen al proceso; esto es, que no sea completamente inútil.*<sup>95</sup>

Ahora bien, para el caso de que se hayan ofrecido pruebas que necesiten su legal desahogo, el Consejo Técnico realizará la manifestación respectiva de las fechas en que se deberán desahogar dentro de los 15 días contados a partir de su admisión,

---

<sup>95</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Compendio de la Prueba Judicial*, Tomo I, Edición S/D, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina, 2000, pág. 162.

plazo que podrá ser prorrogado por única vez y por un plazo igual de 15 días, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo.

En el Reglamento del Recurso de Inconformidad, se establece que las pruebas se sujetarán a las reglas detalladas en el artículo 17; sin embargo es indispensable puntualizar quienes son los sujetos que pueden realizar la actividad probatoria, siendo para Hernando Devis, *sólo las partes y los terceros intervinientes (que son partes una vez admitidos) pueden ser sujetos proponentes de la prueba,*<sup>96</sup> *y sin su solicitud no es posible admitirla o practicarla;* al autor reconoce que sólo los interesados en pueden ofrecer los medios probatorios, así como los terceros interesados en el negocio, sin embargo, como ya se estudio en el capítulo anterior, si se anexaron al recurso y no se ofrecieron, no es limitante para que el resolutor las valores si van ligadas con los hechos a probar.

A diferencia del recurso de revocación, el recurso de inconformidad por las pruebas testimonial y la de peritos, sí prevé distintas fases para el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas; atendiendo a que *los procedimientos probatorios están constituidos por la totalidad de las actividades necesarias para poner al juez en comunicación con los medios de prueba o para aclarar la atendibilidad de una prueba.*<sup>97</sup>

De manera expresa no se prevén el Reglamento del Recurso de Inconformidad cuales pruebas se pueden ofrecer, sin embargo en el artículo 17 en comento, se prevén las reglas para las pruebas:

- Documentales;
- Pericial;
- Inspección; y
- Testimonial

---

<sup>96</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Op Cit.*, pág. 126.

<sup>97</sup> DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Op. Cit.*, pág. 277.

- La confesional no será admitida, excepto el contenido de los informes que rindan las dependencias o funcionarios, en relación con el caso en debate.

De las pruebas documentales, pericial, y los informes ya se analizaron en el capítulo anterior, por lo que sólo se tomaran para el estudio del presente capítulo respecto de la prueba de inspección y la testimonial.

La inspección, la cual consiste en términos del artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

**ARTICULO 161.-** La inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales.

Devis, nos señala que *la importancia de esta prueba es inmensa por que con ella se realiza la inmediación del juez con los materiales del litigio y en general del proceso*<sup>98</sup>.

Para De Pina y Castillo, nos indican que la prueba de inspección se realiza *por medio del acceso judicial, puede ser completada con la asistencia de peritos que dictaminen...*<sup>99</sup>.

Para el procedimiento del recurso es llevado por medio de un auxiliar del mismo órgano el cual puede acudir al lugar que se haya solicitado a verificar los hechos que se pretende comprobar.

La testimonial la encontramos prevista en el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que cita:

---

<sup>98</sup> DEVIS ECHANDIA; Hernando, *Op. Cit.*, Tomo II pág. 137,

<sup>99</sup> DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Op. Cit.*, pág.318.

**ARTICULO 165.-** Todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, están obligados a declarar como testigos.

Si bien como no se otorga un concepto, si nos da las premisas de que terceros que tenga conocimiento de los hechos a probar están obligados a declarar, siempre y cuando el recurrente del recurso lo señale y ofrezca dicha prueba.

De Pina y Castillo, señalan *en este sentido llamamos testigo a la persona que comunica al juez el conocimiento que posee acerca de determinado hecho (o hechos) cuyo esclarecimiento interesa para la decisión de un proceso.*<sup>100</sup>

Al respecto Devis señala como concepto de la prueba testimonial en sentido estricto *que es un medio de prueba que consiste en una declaración de ciencia y representativa, que un tercero hace a un juez, con fines procesales, sobre lo que dice saber respecto de hechos de cualquier naturaleza.*<sup>101</sup>

De la definición se puede arribar a que es una declaración de conocimiento que hace un tercero sobre hechos acontecidos, y de los cuales se tuvo razón de manera presencial o de oídas y que hará la narración de lo percibido.

De tal forma el artículo 17 del Reglamento de Inconformidad señala las reglas que operan para las pruebas, toda vez que cita:

**Artículo 17.-** *Las probanzas se sujetarán a las reglas siguientes:*

*I.- Las pruebas documentales que no obren en poder del recurrente, pero que legalmente se encuentren a su disposición, si el oferente cumplió con lo dispuesto por la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 5 de este Reglamento, se requerirá al inconforme para que en el término de quince días, contado a partir de la fecha en que surta efectos la notificación conducente, exhiba la prueba, apercibido que de no hacerlo en el plazo indicado, se declarará desierta la misma;*

---

<sup>100</sup> *Ibidem*

<sup>101</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Op. Cit.*, pág. 14.

Lo aludido en la fracción en comento, contraviene lo señalado con lo contenido en el artículo 5 fracción IV, ya que en éste se determina que si el inconforme ofrece una prueba que se encuentre en dependencia pública, bastara para tenerse por admitida con presentar la solicitud de los documentos hecha a la dependencia; sin embargo en la fracción arriba transcrita, señala que requerirá al promovente para que en un término de 15 días la presente; por tal motivo resulta contradictorio, por lo que la carga de la prueba recae directamente al promovente sobre documentos que no posee, y que están fuera de su alcance para hacerse llegar a la resolutora.

Pueden ofrecerse dos tipos de documentales, las públicas y las privadas, las primeras las define el maestro Ruíz Moreno como *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 los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones*<sup>102</sup>

Las privadas, de acuerdo a lo señalado en las públicas, son las que no reúnan esos requisitos.

La segunda fracción cita:

*II.- Al ofrecerse la prueba pericial, se indicarán los puntos sobre los que versará y se designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su dictamen, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la Ley. De no cumplir con los requisitos que se indican, la prueba se desechará de plano.*

*El recurrente deberá presentar, ante la autoridad instructora, al perito en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte el cargo. El perito exhibirá su dictamen dentro de los quince días siguientes al de su aceptación.*

*En caso que el recurrente no presente al perito, éste no acepte el cargo o no exhiba el dictamen, en los términos señalados en el párrafo anterior, la prueba se declarará desierta.*

---

<sup>102</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G., *Op. cit* Pág. 785.

*Por una sola vez, por causa que lo justifique y antes de vencerse el plazo de quince días, el recurrente podrá solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. El nuevo perito, en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tuvo por sustituido al anterior perito, a fin de que acepte el cargo, debiendo exhibir su dictamen dentro de los diez días siguientes al de la aceptación.*

*Cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza esté por finalizar el término señalado para su desahogo sin que éste se haya podido realizar, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, señalará, por una sola vez, un nuevo plazo a petición del interesado;*

La prueba pericial se basa, en los conocimientos técnicos o especiales, para dictaminar o dar una opinión sobre el hecho que se pretenda probar, es así como la fracción II del artículo 17 del Reglamento, establece el procedimiento a seguir para la prueba pericial, cuando sea ofrecida por el promovente, resumiéndose el procedimiento de la siguiente forma:

- Al momento de ofrecerse la prueba pericial, en el mismo acto se deben señalar los puntos sobre los que versara, así como se mencionará quién será el perito, el cual debe estar titulado y registrado su título, en caso de que no se cumpla con dichos requisitos se tendrá por desechada la prueba.
- Una vez emitido el acto admisorio, en un término no mayor de 5 días se debe presentar al perito a efecto de que acepte el cargo.
- El perito después de aceptar el cargo debe emitir su dictamen dentro del término de 15 días.
- Se tendrá por desierta la prueba en caso de que el perito no acepte el cargo, no se presente o no se exhiba el dictamen.
- Dentro de la fracción que se analiza se establece en el párrafo tercero, la sustitución del perito, cuando se señale una causa justificada y dentro del término de los 15 días. El nuevo perito a partir de la notificación del auto que tenga por sustituido se debe presentar

en un término de 5 días y debe exhibir el dictamen dentro de los 10 días siguientes.

Es así como el Reglamento, prevé tanto la admisión del perito como la tramitación del desahogo del dictamen del mismo, en las materias estudiadas en el recurso de inconformidad, como derecho del gobernado de revertir las manifestaciones establecidas en los actos que les causen perjuicio, conservándose el criterio contenido en la siguiente tesis:

**PRUEBA PERICIAL. SU NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCE.** LA DOCTRINA, EN FORMA COINCIDENTE CON LA ESENCIA DE LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE REGULAN LA PRUEBA A CARGO DE PERITOS, HA SUSTENTADO QUE LA PERITACIÓN (QUE PROPIAMENTE ES EL CONJUNTO DE ACTIVIDADES, EXPERIMENTOS, OBSERVACIONES Y TÉCNICAS DESPLEGADAS POR LOS PERITOS PARA EMITIR SU DICTAMEN), ES UNA ACTIVIDAD PROCESAL DESARROLLADA EN VIRTUD DE ENCARGO JUDICIAL (O INCLUSO MINISTERIAL), POR PERSONAS DISTINTAS DE LAS PARTES DEL PROCESO, ESPECIALMENTE CALIFICADAS POR SUS CONOCIMIENTOS TÉCNICOS, CLÍNICOS, ARTÍSTICOS, PRÁCTICOS O CIENTÍFICOS, MEDIANTE LA CUAL SE SUMINISTRAN AL JUEZ ARGUMENTOS O RAZONES PARA LA FORMACIÓN DE SU CONVICCIÓN RESPECTO DE CIERTOS HECHOS CUYA PERCEPCIÓN, ENTENDIMIENTO O ALCANCE, ESCAPA A LAS APTITUDES DEL COMÚN DE LA GENTE, POR LO QUE SE REQUIERE ESA CAPACIDAD PARTICULAR PARA SU ADECUADA PERCEPCIÓN Y LA CORRECTA VERIFICACIÓN DE SUS RELACIONES CON OTROS HECHOS, DE SUS CAUSAS, DE SUS EFECTOS O SIMPLEMENTE PARA SU APRECIACIÓN E INTERPRETACIÓN. DE ESTA MANERA, EL PERITO ES UN AUXILIAR TÉCNICO DE LOS TRIBUNALES EN DETERMINADA MATERIA, Y COMO TAL, SU DICTAMEN CONSTITUYE UNA OPINIÓN ILUSTRATIVA SOBRE CUESTIONES TÉCNICAS EMITIDAS BAJO EL LEAL SABER Y ENTENDER DE PERSONAS DIESTRAS Y VERSADAS EN MATERIAS QUE REQUIEREN CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS, EXPRESADOS EN FORMA LÓGICA Y RAZONADA, DE TAL MANERA QUE PROPORCIONEN AL JUZGADOR ELEMENTOS SUFICIENTES PARA ORIENTAR SU CRITERIO EN MATERIAS QUE ÉSTE DESCONOCE. ESE CARÁCTER ILUSTRATIVO U ORIENTADOR DE LOS DICTÁMENES PERICIALES ES LO QUE HA LLEVADO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y A LOS DIVERSOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN A DESTACAR QUE LOS PERITAJES NO VINCULAN

NECESARIAMENTE AL JUZGADOR, EL CUAL DISFRUTA DE LA MÁS AMPLIA FACULTAD PARA VALORARLOS, ASIGNÁNDOLES LA EFICACIA DEMOSTRATIVA QUE EN REALIDAD MEREZCAN, YA QUE EL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL SE CONSTITUYE COMO PERITO DE PERITOS, Y ESTÁ EN APTITUD DE VALORAR EN SU JUSTO ALCANCE TODAS Y CADA UNA DE LAS PRUEBAS QUE OBTENGAN EN AUTOS.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 374/2005. 29 DE AGOSTO DE 2005. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ. SECRETARIO: IVÁN GÜEREÑA GONZÁLEZ.

AMPARO EN REVISIÓN 194/2005. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2005. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ. SECRETARIA: FRANCISCA CÉLIDA GARCÍA PERALTA.

AMPARO DIRECTO 318/2005. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2005. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: EVARISTO CORIA MARTÍNEZ. SECRETARIA: CARMEN ALICIA BUSTOS CARRILLO. VÉASE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, NOVENA ÉPOCA, TOMO X, OCTUBRE DE 1999, PÁGINA 1328, TESIS VIII.10.31 K, DE RUBRO: "PRUEBA PERICIAL, NATURALEZA DE LA."

NOTA: LA DENOMINACIÓN ACTUAL DEL ÓRGANO EMISOR ES LA DE SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO.

NO. REGISTRO: 176,491.

TESIS AISLADA. MATERIA(S): COMÚN. NOVENA ÉPOCA.

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA XXII, DICIEMBRE DE 2005.

TESIS: V.40.4 K.

PÁGINA: 2745.

De acuerdo al criterio aludido, se justifica que el Juzgador se ayude de un tercero que lo auxilie en una actividad en la cual éste es experto, auxiliando de esta forma para la tramitación de la impartición de la justicia administrativa, ya que de no preverse, se tendrían por absolutas las manifestaciones contenidas en los actos emitidos por el IMSS.

Asimismo, en el artículo 17 en análisis, prevé lo siguiente:

*III.- La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar, la cual será desahogada por quien designe el Secretario del Consejo;*

La prueba inspeccional, no necesita de un conocimiento especial la persona que la lleve a cabo, ya que es todo aquello que puede ser percibido por los sentidos, el Secretario del Consejo para dar desahogo de la prueba, podrá designar con la gente que cuente de las distintas oficinas del Instituto a efecto de verificar sobre la cuestiones por las que se ofreció, para el desahogo de la inspección el oferente debe establecer cuales son los puntos por los cuales se ofreció, por ejemplo ver los libros contables, la ubicación de los inmuebles, listas de raya etcétera, debido a que al ser realizada por personal del Instituto, no puede excederse al momento de llevar a cabo la diligencia.

Sin embargo, el maestro Ángel Guillermo Ruíz en su obra titulada La Impugnación Legal de los Actos definitivos del Seguro Social, señala que la prueba de inspección dada su *naturaleza, resulta muy relativo el valor que pueda atribuírsele a este elemento de convicción durante el trámite de una Inconformidad.*<sup>103</sup>

Para el caso de la prueba testimonial, el reglamento prevé para su tramitación lo siguiente:

*IV. -La prueba testimonial se ofrecerá indicando los nombres y domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente, salvo en el caso de que los testigos sean personal del Instituto o que el oferente declare bajo protesta de decir verdad que está impedido para presentarlos. Se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiera formular verbalmente las preguntas. En el caso de que no se señalen el nombre o domicilio de los testigos ofrecidos, se requerirá al inconforme para que los proporcione en el término de cinco días hábiles, contados a partir del día*

---

<sup>103</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G. *La Impugnación Legal de los Actos Definitivos del Seguro Social en México*, 1ª Edición, Porrúa, México 2008, pág. 180.

*siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, apercibido que de no hacerlo en el plazo indicado, se tendrá por no ofrecida la probanza, y*

Para el ofrecimiento de la prueba testimonial se debe cumplir con los siguientes supuestos jurídicos:

- El oferente debe indicar el nombre y domicilio de los testigos, los cuales deberán ser presentados por éste.
- En caso de que no pueda presentarlos deberá hacer manifestación de decir verdad de di ha circunstancia.
- Al momento de ofrecer la testimonial se debe anexar el pliego de preguntas, asimismo se prevé la oralidad dentro del recurso, ya que se pueden formular las preguntas de esta forma.
- Se prevé el requerimiento al oferente por parte del Instituto, cuando no se señalen los nombres y la dirección de éstos, el cual si no es desahogado en tiempo y forma se tendrá por no ofrecida

De dichos supuestos es necesario puntualizar como requisito indispensable para que opere la prueba testimonial, el anexar el pliego de preguntas, situación que se puntualiza por lo contenido en el siguiente criterio jurisprudencial, que cita:

**TESTIMONIAL, PRUEBA. OBLIGACION DE EXHIBIR EL INTERROGATORIO, PARA EL DESAHOGO DE LA.** LA OBLIGACIÓN PARA EL OFERENTE DE LA PRUEBA DE ANEXAR EL INTERROGATORIO AL TENOR DEL CUAL DEBEN SER EXAMINADOS LOS TESTIGOS, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN III, DEL ARTÍCULO 813 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE ENTENDERSE CUANDO LA TESTIMONIAL HA DE DESAHOGARSE POR EXHORTO SI ASÍ LO SOLICITA EL PROPIO OFERENTE, POR RADICAR LAS PERSONAS PROPUESTAS COMO TESTIGOS, FUERA DEL LUGAR DE JURISDICCIÓN DE LA JUNTA, Y NO CUANDO ÉSTE SE COMPROMETA A PRESENTARLOS ANTE LA JUNTA EL DÍA Y HORA PARA SU DESAHOGO, YA QUE EN TODO CASO, SI NO LOS PRESENTARE, EL PERJUDICADO SERÍA ÉL MISMO.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
AMPARO DIRECTO 142/95. CHECA, S. A. DE C. V. 6 DE ABRIL DE 1995. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: OLIVIA HEIRAS DE MANCISIDOR. SECRETARIA: FLORIDA LÓPEZ HERNÁNDEZ.  
NO. REGISTRO: 205,135  
TESIS AISLADA  
MATERIA(S): LABORAL  
NOVENA ÉPOCA

INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA  
I, JUNIO DE 1995  
TESIS: VI.30.2 L  
PÁGINA: 555

Consecuentemente, el Tercer Tribunal Colegiado, establece la obligatoriedad de presentar las preguntas, pliego de posiciones, que se deberán formular al testigo, a efecto de que proceda la prueba ofrecida, trasladándola a la instancia administrativa, sólo puede variar el momento de presentación de la misma dependiendo si el recurso de inconformidad resuelve una instancia fiscal o de conflicto de seguro social.

Dentro de las pruebas, no se tiene por ofrecida la confesional, pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el asunto que se ventile, tal y como lo cita la fracción V:

*V.- La prueba confesional no será admitida, pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso a debate.  
A petición del recurrente y por una sola vez, cuando por causa no imputable a éste no pueda exhibir la prueba ofrecida, se le concederá un nuevo plazo de quince días, transcurridos los cuales si no se exhibe la probanza, se declarará desierta.*

Es así como se prevén como pruebas las documentales, periciales, las inspeccionales, testimonial y los informes que rindan las dependencias y funcionarios del Instituto, para tal efecto se tendrán por admitidas cuando se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho ni a la moral, tal y como se establece en el artículo 18 del Reglamento de Inconformidad.

Para el desahogo de las pruebas, los términos se señalarán las fechas que sean necesarias a fin de que tengan lugar las distintas diligencias propuestas dentro del término que se señal en el artículo 21 del Reglamento de Inconformidad que cita,

*Artículo 21.- Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogada por un plazo igual y una sola vez, ajuicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.*

Las pruebas que por su naturaleza ameriten desahogo, deberá ser dentro de un plazo de 15 días, el cual puede ampliarse por una sola vez en el mismo plazo, a consideración del Consejo Consultivo Delegacional.

Asimismo se establece en el artículo 20 del Reglamento que el Consejo Consultivo Delegacional o el Secretario de dicho cuerpo colegiado tendrá la facultad en todo momento de ordenar diligencias para el mejor proveer, cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes, teniendo como premisa que estos medios *no son una averiguación sino una comprobación*.<sup>104</sup>

De tal forma el artículo 20 del Reglamento de Inconformidad cita:

**Art. 20.-** El Consejo Consultivo Delegacional o el Secretario de dicho cuerpo colegiado, tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar diligencias para mejor proveer cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes. De igual facultad gozará el Consejo Técnico o el Secretario General del Instituto en los casos señalados en el artículo 3 de este Reglamento en aquellos que conozca del veto ejercitado por el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional.

De Pina y Castillo, señalan que la facultad del resolutor en las diligencias para mejor proveer, *es la potestad que e juzgador puede ejercer o no, según su libre arbitrio, sin que corresponda a las partes más intervención en la práctica de las mismas que la que el juez o tribunal quieran concederles*<sup>105</sup>, dicho concepto se verifica en el arbitrio del juzgado, lo cual puede resultar un tanto ambiguo en cuanto a certeza jurídica.

---

<sup>104</sup> SENTÍS MELENDO, Santiago, *El Proceso Civil, Estudio de la Reforma Procesal en Argentina*, Edición S/d, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires Argentina, 1957, pág. 175.

<sup>105</sup> DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Op. Cit.*, pág. 325.

Es así, para el trámite del recurso de inconformidad se tiene la oportunidad de llevar a cabo las diligencias que se consideren pertinentes para el mejor proveer de a justicia administrativa, aunque de igual forma, resulta obscura tal libertad y deja al criterio del Instituto el uso de sus facultades, lo cual contrapone lo contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia que cita:

**FACULTADES DISCRECIONALES, SU EJERCICIO POR EL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.** EL CITADO ARTÍCULO DISPONE QUE DICHO CONSEJO EN TODO TIEMPO TENDRÁ FACULTADES PARA DECRETAR DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER, ESPECÍFICAMENTE TRATÁNDOSE DE ELEMENTOS DE PRUEBA, CUANDO CONSIDERA QUE LAS EXISTENTES EN AUTOS, EN UN MOMENTO DADO, SON INSUFICIENTES PARA EMITIR DECISIÓN. DICHA FACULTAD EN PRINCIPIO CONSTITUYE UNA POTESTAD Y NO UN DEBER PARA EL ÓRGANO AUTORITARIO, MAS ES LÓGICO Y JURÍDICO QUE ESTAS FACULTADES PUEDEN ACTUALIZARSE Y OPERAR; EVENTO QUE NO QUEDA A LA DISCRECIÓN Y ARBITRIO DE LA AUTORIDAD, SINO EN FUNCIÓN DE CIRCUNSTANCIAS CONCRETAS DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS QUE SE PRESENTEN EN UN PROCEDIMIENTO LEGAL, QUE LAS TORNEN NECESARIAS, PUES SI NO FUERA ASÍ, RESULTARÍAN INÚTILES TALES FACULTADES SIN JUSTIFICACIÓN DE SU EXISTENCIA; EN LA ESPECIE, PLASMADA EN EL REGLAMENTO QUE ES DESARROLLO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. SI EN EL CASO LA PROMOVENTE DE LA INCONFORMIDAD CUMPLIÓ CON LA OBLIGACIÓN DE EXHIBIR EL DOCUMENTO EN QUE SE PLASMA LA RESOLUCIÓN MATERIA DEL RECURSO Y EL CONSEJO CONSIDERÓ QUE EL DOCUMENTO RESPECTIVO ADOLECÍA DE INSUFICIENCIA PROBATORIA, QUE ES PARTICULARMENTE ESE EFECTO CONVICTIVO AL QUE EXPRESAMENTE SE REFIERE EL INDICADO NUMERAL 15, COBRÓ VIGENCIA SU FACULTAD LEGAL DE PROVEER OFICIOSAMENTE DILIGENCIAS QUE LE PERMITIERON DILUCIDAR LA INSUFICIENCIA ESTIMADA, PARA ESTABLECER LA ACREDITACIÓN O NO DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, CONDUCTA PROCESAL QUE NO IMPLICA ACOPIO OFICIOSO Y UNILATERAL DE PRUEBAS, QUE SE DARÍA CUANDO LA RECURRENTE NO HUBIERA EXHIBIDO EL DOCUMENTO PROBATORIO, SINO, SE REITERA, EN EL CASO SE EXHIBIÓ.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.  
AMPARO DIRECTO 122/94. OBRAS CIVILES DE OAXACA S.A. DE C.V. 13 DE MAYO DE 1994. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ROBUSTIANO RUIZ MARTÍNEZ.  
SECRETARIO: TOMÁS QUIROZ ROBLES.  
NO. REGISTRO: 210,228  
TESIS AISLADA  
MATERIA(S): ADMINISTRATIVA  
OCTAVA ÉPOCA  
INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
XIV, OCTUBRE DE 1994  
TESIS: XIII. 10. 87 A  
PÁGINA: 305

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito en la tesis transcrita, reconoce la facultad del Consejo Consultivo de poder llevar a cabo las diligencias pertinentes que lo lleven a un mejor proveer en su función de órgano resolutor, sin embargo dicha facultad no puede emplearse de manera discrecional, debe derivar de la necesidad misma del expediente que ayuden a esclarecer el panorama jurídico y se dicte resolución conforme a derecho, ya que de lo contrario solo puede dilatar el procedimiento o al extremo de obstaculizar la justicia que busca el gobernado.

Hernando Devis, señala respecto a la valoración de las pruebas que los *enemigos de una valoración de la prueba son: la ignorancia, la pereza intelectual, la pretensión de no necesitar asesoría de la doctrina y la jurisprudencia y en ocasiones de expertos, al dejarse llevar de la simpatía o antipatía, el contentarse con la primera impresión que dejen las pruebas, el omitir una adecuada clasificación de ellas, el olvidar el examen del contenido de cada una y el estudio comparado de conjunto*<sup>106</sup>, lo cual de igual forma se puede trasladar al momento de dictar resolución al recurso.

### **3.2.5. TIPOS DE TERMINACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y EFECTOS**

Concluido el término de desahogo de pruebas, se deberá elaborar el proyecto de resolución dentro del término de 30 días por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, éste someterá a consideración y en su caso a la aprobación del Consejo Consultivo, dicho proyecto el cual servirá para su discusión y votación de la resolución.

Las resoluciones que pongan fin al recurso, serán emitidos por unanimidad o mayoría de de votos del Consejo Consultivo o del Consejo Técnico, cada uno de los sectores tendrán el derecho de un voto, (patronal, obrero y gubernamental) en caso de empate se repetirá por segunda ocasión y en caso de que nuevamente resultare

---

<sup>106</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Op. Cit.*, pág. 155.

empate, el Presidente del Consejo respectivo tendrá el voto de calidad para resolver la cuestión.

La resolución dictada en el recurso de inconformidad, se considera legal y no se sujetará a regla especial alguna, se ocupara de todos los motivos de impugnación aducidos por el recurrente, decidirá sobre las pretensiones planteadas, se deberá analizar las pruebas recabadas, debiendo señalar que el análisis que se elabora en la resolución del recurso de las pruebas debe ser conforme a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo puede apartarse de las reglas, *sobre todo tratándose de asuntos de índole laboral, en cuyo evento deberán atenderse más bien a las reglas de valoración previstas en la Ley Federal del Trabajo.*<sup>107</sup>

Como todo acto emitido por autoridad, debe apoyarse en fundamentos jurídicos en los que apoye los puntos sobre los que decide la resolución, bastando con uno de los agravios cuando ese sea suficiente para dejar sin efectos la resolución combatida, lo cual se corrobora con el criterio jurisprudencia que reza:

**SEGURO SOCIAL. AL ANALIZARSE LOS AGRAVIOS QUE SE HAGAN VALER EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD DEBEN ATENDERSE, PREFERENTEMENTE, AQUELLOS QUE PUEDAN GENERAR MAYORES BENEFICIOS AL RECURRENTE, AUN CUANDO EL REGLAMENTO RELATIVO NO ESTABLEZCA UN ORDEN PREFERENTE DE SU ESTUDIO. EL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ESTABLECE LOS REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS RESOLUCIONES QUE RECAIGAN A AQUÉL, Y SON: NO ESTARÁN SUJETAS A REGLA ESPECIAL ALGUNA Y SE OCUPARÁN DE ANALIZAR LAS PRUEBAS Y MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN HECHOS VALER PARA ASÍ DECIDIR FUNDADAMENTE RESPECTO DE LAS PRETENSIONES DEDUCIDAS. DE LO ANTERIOR NO SE DESPRENDE ESPECÍFICAMENTE EL ORDEN PREFERENTE EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS; POR LO QUE SI BIEN ES CIERTO QUE EL ARTÍCULO EN COMENTO NO IMPONE OBLIGACIÓN ALGUNA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA DETERMINAR EL ORDEN EN QUE DEBE ANALIZARSE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS POR EL INCONFORME, TAMBIÉN LO ES QUE EN ACATAMIENTO AL MANDATO CONSTITUCIONAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17, EN EL SENTIDO DE QUE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ASÍ SEA EN SEDE ADMINISTRATIVA, DEBE SER PRONTA Y EXPEDITA, LA REFERIDA FACULTAD -ESTUDIAR AGRAVIOS SIN ORDEN DETERMINADO- NO PUEDE EXTENDERSE AL GRADO DE DESATENDER AQUELLOS QUE PUDIERAN ACARREAR SU MÁXIMO BENEFICIO, POR OTROS QUE,**

---

<sup>107</sup> RUÍZ MORENO, Ángel G., *Op. Cit.*, Pág. 788

AUN PROVOCANDO PROVECHO, NO SEAN TAN BENÉFICOS COMO LOS PRIMEROS.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO 352/2004. CORPORACIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V. 11 DE NOVIEMBRE DE 2004. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARÍA ROCÍO RUIZ RODRÍGUEZ. SECRETARIO: OCTAVIO JOEL FLORES DÍAZ.

NO. REGISTRO: 179,182.

TESIS AISLADA. MATERIA(S): ADMINISTRATIVA. NOVENA ÉPOCA. INSTANCIA: TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. XXI, FEBRERO DE 2005. TESIS: I.50.A.10 A. PÁGINA: 1788.

VÉASE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, NOVENA ÉPOCA, TOMO XV, MAYO DE 2002, PÁGINA 311, TESIS 2A. LIV/2002, DE RUBRO: "SEGURO SOCIAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 25 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL AL PERMITIR QUE LA RESOLUCIÓN SE EMITA SIN ABORDAR LA TOTALIDAD DE LOS AGRAVIOS PLANTEADOS, SI ALGUNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO."

Del análisis que se lleve a cabo de la tesis transcrita, se concluye que por un tratamiento eficaz en la instancia administrativa, se deben valorar los agravios legales que conlleven a una revocación total de los actos y si no fueran suficientes o no sea la pretensión del accionante, estudiar entonces aquellos que lleven a una revocación parcial de la misma.

Aún y cuando no existe regla para las resoluciones el Instituto, éste al emitir la resolución podrá resolver:

- Resolver fundado el recurso de de inconformidad, y dejar sin efectos el acto combatidos.
- Resolver fundado el recurso de inconformidad, para los efectos que se señalen en la resolución.
- Declarar infundado el recurso de inconformidad y declarar la validez del acto recurrido.

- Desecharlo por no haber acreditado la personalidad; por extemporáneo y por los casos de improcedencia del artículo 13 del Reglamento de Inconformidad.
  
- Sobreseerlo en términos del artículo 14 del Reglamento de Inconformidad.

Sin embargo, se debe recordar que de acuerdo al artículo 25 del Reglamento, no existen reglas para especial alguna para su emisión, por tal motivo, el Consejo Consultivo o el Consejo Técnico puede emitir la resolución a su discreción, lo cual puede derivar en incongruencias de hechos y derecho, por lo que resulta pertinente tener en consideración lo contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**RECURSO DE REVOCACION.- SU RESOLUCION DEBE MOTIVARSE Y FUNDARSE.-**  
SI EN LA RESOLUCIÓN DE UN RECURSO DE REVOCACIÓN SE CONFIRMA UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA CONSISTENTE EN LA DESTITUCIÓN DEL CARGO DE UN SERVIDOR PÚBLICO, APOYÁNDOSE EN EL HECHO DE QUE POR LO DECLARADO EN LA AUDIENCIA CELEBRADA ANTE LA AUTORIDAD DEMANDADA SE ACREDITÓ LA RESPONSABILIDAD DE DICHO SERVIDOR, PERO NO SE EFECTÚA UN ANÁLISIS DE LO DECLARADO PARA CONCLUIR QUE CON ELLO SE PROBÓ TAL RESPONSABILIDAD, A FIN DE ESTABLECER SI EXISTE ADECUACIÓN ENTRE EL PRECEPTO QUE INVOCA LA AUTORIDAD EN SU RESOLUCIÓN Y EL CASO CONCRETO AL CUAL SE APLICA, SE CONSIDERA QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA CARECE DE LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN QUE DEBE CONTENER TODO ACTO DE AUTORIDAD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL Y POR ESTA RAZÓN LA MISMA RESULTA ILEGAL.(25)

JUICIO NO. 65/95.- SENTENCIA DE 3 DE JULIO DE 1995, POR UNANIMIDAD DE VOTOS.- MAGISTRADA INSTRUCTORA: CELIA LÓPEZ REYNOSO.- SECRETARIO: LIC. JORGE LUIS ROSAS SIERRA.

NO. REGISTRO: 18,003

PRECEDENTE

ÉPOCA: TERCERA

INSTANCIA: SALA REGIONAL SURESTE.(OAXACA)

FUENTE: R.T.F.F. TERCERA ÉPOCA. AÑO VIII. NO. 94. OCTUBRE 1995.

TESIS: III-TASR-XV-492

PÁGINA: 51

PLIEGO DE RESPONSABILIDADES

De acuerdo a la tesis transcrita, no se debe entender que si bien o existe regla específica para la emisión de la resolución, ésta debe fundarse en los hechos y derechos, de acuerdo en acatamiento a lo contenido en el artículo 16 Constitucional, así como lo contenido en el artículo 38 fracción IV del Código Fiscal, ya que no deja

de ser para el conflicto fiscal, un acto de dicha naturaleza, susceptible de cumplir con dicha normativa.

El artículo 26 del Reglamento, establece la posibilidad de formular un voto particular razonado por parte de los consejeros que Integran el Consejo Consultivo cuando no estuviera de acuerdo con la resolución aprobada, este voto será presentado al Secretario del Consejo.

Una vez autorizada la resolución, se devolverá a la dependencia tramitadora del recurso a efecto de que se integre en el expediente y se lleve a cabo la notificación del mismo al recurrente.

Para el caso de que exista modificación o el desechamiento de plano del proyecto de resolución, se debe llevar a cabo otro proyecto en los términos acordados por los Consejeros.

Existe el derecho de veto por parte del Presidente del Consejo Consultivo del proyecto de resolución, cuando ésta implique inobservancias a:

- La Ley del Seguro Social;
- Sus Reglamentos; o en su caso,
- No se ajuste a los acuerdos del Consejo Técnico; o
- A los lineamientos generales del Instituto.

El efecto del veto consiste en suspender la probación del proyecto de resolución, teniendo como efecto de que se elabore un nuevo proyecto y se presente al Consejo Técnico para que sea éste el que resuelva en definitiva.

Los fallos favorables al recurrente, cancelará la garantía otorgada, hasta la medida que la misma resolución lo exprese, o en su caso procederá a la devolución

del pago que se hubiera efectuado, el cual no es necesario que se haya realizado bajo protesta.

## **CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN**

### **4.1. COMPARACIÓN ENTRE EL RECURSO DE REVOCACIÓN Y EL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de sus actividades de la Administración Pública Federal, son las autoridades encargadas de llevar a cabo el cobro de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y las aportaciones de seguridad social respectivamente, en términos de las leyes aplicables, teniendo las facultades de asegurarse que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones de Ley.

Para tal efecto, ambas autoridades emiten resoluciones que pueden afectar o no la esfera de los gobernados. Sobre dichas resoluciones que realizan en su función tributaria, pueden ser combatidas a través de los medios de defensa que prevén la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Seguro Social, resultando el estudio de la presente tesis los recursos administrativos.

Tanto el Recurso de inconformidad como del de revocación resuelven las instancias sobre las aportaciones de seguridad social y las controversias derivadas entre los derechohabientes y beneficiarios de éstos y las contribuciones, respectivamente, resoluciones de carácter fiscal.

Para la tramitación de los recursos, el de revocación se encuentra previsto en el Código Fiscal de la Federación y se regula por 18 artículos y el recurso de inconformidad se encuentra previsto en la Ley del Seguro Social y es regulado por 34 artículos.

#### **4.1.2. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y EL RECURSO DE REVOCACIÓN**

Por lo que, como resultado del estudio y análisis realizado al Recurso de Revocación, así como del Recurso de inconformidad llevado a cabo en los Capítulos II y III del presente trabajo se investigación podemos señalar las siguientes diferencias:

**1.-** Una de las principales diferencias, es respecto del nivel del nivel jerárquico de la norma que lo regula ya que el recurso de revocación se encuentra previsto en un Código de aplicación federal, el cual se publicó previo proceso legislativo y el Recurso de Inconformidad se encuentra previsto en un Reglamento de aplicación federal, el cual derivó de la voluntad del Ejecutivo Federal a solicitud del mismo Instituto Mexicano del Seguro Social.

**2.-** Otra diferencia es el término para interponer el medio de defensa, mientras que el recurso de revocación se promueve en un término de 45 días, el recurso de inconformidad se promueve en un término de 15 días para las dos materias para la fiscal y la de seguridad social o laboral.

**3.-** El recurso de revocación, se tramita en contra de resoluciones de materia de fiscal, como lo son los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y los accesorios de las contribuciones y como medio de impugnación optativo se encuentra el juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de inconformidad se tramita en dos materias, la primera consiste en la materia fiscal tal y como lo señala el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación en concordancia con lo establecido en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social al tramitarse las controversias suscitadas entre el Instituto y los patrones, y las

originadas entre el Instituto y uno de los trabajadores o sus beneficiarios, consistentes en la materia de seguridad social.

Por lo que el recurso de inconformidad, tiene la dualidad de dos materias la del conflicto de los trabajadores con resoluciones del Instituto que es laboral y en su optatividad de medios de defensa se encuentra el recurso de inconformidad y el juicio laboral, y a materia fiscal que es el recurso de inconformidad con la demanda de nulidad tramitada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además existen actos que se tramita en una de las materias y afecta a la otra.

**4.-** Existe congruencia en el término para interponer el recurso de revocación o el juicio de nulidad, toda vez que sí el gobernado presenta alguno de los medios de defensa cuenta con el término de 45 días; para el recurso de inconformidad se tiene el término de 15 días para las dos materias fiscal y de seguridad social no se tiene congruencia en los términos, siendo que el medio optativo en materia fiscal siendo el juicio de nulidad se tiene un término de 45 días y en materia de seguridad social o laboral se tienen para interponer el medio de defensa ante las juntas federales el término de 2 años.

**5.-** Para el caso de que el recurso de inconformidad se prevé requerimiento que debe ser solventado por el recurrente en un término de 5 días si el escrito por el que se presenta fuere obscuro o irregular; para el recurso de revocación no se prevé que sucede si se considera obscuro o irregular el escrito.

**6.-** En el recurso de revocación se prevé la figura del desachamiento del recurso, para el recurso de inconformidad no se encuentra prevista dicha figura jurídica.

**7.-** En materia de pruebas el recurso de revocación establece de manera expresa las pruebas que no son admitidas en el recurso de revocación; en el caso de del recurso de inconformidad, no se señala dicha diferencia de manera expresa sólo

para el caso de la confesional, sin embargo no se limita el ofrecimiento de los medios probatorios.

**8.-** Otra diferencias en los medios de prueba, es que en el recurso de revocación, la prueba testimonial y la de peritos la primera no se admite y la segunda pareciera mas una prueba documental y no se prevé el trámite para su desahogo; para el recurso de inconformidad, sí se admite la testimonial, y para ésta y la de peritos se encuentra establecido la forma en que se deben desahogar.

**9.-** En el recurso de revocación, la resolución que resuelva la instancia administrativa se sujeta a las reglas establecidas en los artículos 132 y 133 del Código Fiscal de la Federación, es decir que la norma le señala las formas en las que puede resolver la instancia y la Resolución del Recurso de Inconformidad no se sujeta a regla especial alguna, tal y como reza el artículo 25 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, por lo que da lugar a que el Instituto resuelva de la manera que considere más pertinente, lo cual puede ser en perjuicio de los trabajadores o de los patrones o sujetos obligados, por que no se encuentra la resolutora sujeta a regla alguna.

**10.-** En el recurso de informidad, se establece que la resolución debe ir firmada por los sectores que integran al órgano el representante del sector empresarial, patronal y el gubernamental y se pueden formular votos particulares; para el recurso de revocación no existe dicha integración.

**11.-** El Reglamento de Inconformidad, prevé en su artículo 31 la tramitación de su recurso de revocación teniendo como condicionante, que sean resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo que admita o deseche el recurso de inconformidad o que admita o deseche las pruebas ofrecidas en el recurso.

Se debe interponer en un término de 3 días ante el Consejo Consultivo Delegacional, el cual se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho Consejo.

El recurso de revocación no prevé algún recurso, para hacer frente a los actos que se emitan durante su tramitación.

## **4.2. PROPUESTAS DE REFORMAS**

**1.-** Debería homologarse la legislación relativa al recurso de inconformidad y el de revocación en cuanto a su tramitación, por lo que hace cuestiones que en el fondo de refieran a la materia fiscal, es decir, por lo que hace al recurso de inconformidad en relación a los conflictos suscitados entre los patrones y el Instituto, ya que por su propia naturaleza deben tener un tratamiento igual en cuanto a la tramitación de la instancia, aún y cuando se encuentren previstos en distintos ordenamientos legales.

**2.-** No existe tanto en el recurso de revocación como de la inconformidad, la prevención para aclarar, corregir y / o complementar si la promoción fuera oscura o irregular, por lo que debiera existir tal requerimiento tal y como sucede en el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles , tomando en cuenta que los recursos administrativos deben ser sencillos y pueden ser realizados por los contribuyentes, los cuales no tienen el conocimiento jurídico, por lo que deben tener el derecho de que se les requiera cuando el recurso no sea claro, se debe corregir o complementar.

La prevención respecto a omisiones de forma tendría como resultado que la garantía de audiencia del gobernado fuera debidamente respetada, ya que no se afectaría la posibilidad de una defensa efectiva ante actos de la autoridad y se daría cumplimiento al principio de sencillez que debe prevalecer en el procedimiento administrativo.

**3.-** Para el caso del recurso de inconformidad, se debe prever una tramitación diferenciada, en atención a las cuestiones de fondo que se plantean; ya que en su trámite por la materia de seguridad social (o laboral), se trata de aspectos propios del litigio previstos en la Ley Federal del Trabajo, en beneficio de los trabajadores y / o sus beneficiarios, a efecto de que se igualen los procedimientos y diferenciarles del aspecto fiscal.

**4.-** Respecto de las pruebas, la pericial no se encuentra prevista técnicamente como lo que es, debido a que en recurso de revocación sólo se le otorga un valor de documental, debido a que se prevé el dictamen del perito y no los cuestionarios que deben responder, por lo que el dictamen debe realizarse antes de la presentación del recurso, por lo que no existe una confrontación de peritos, ni se desahoga la prueba dentro del procedimiento en la etapa de pruebas. En ese sentido la autoridad si bien no está en los recursos administrativos en un conflicto o litis en sentido estricto con el gobernado, si debe garantizarle el derecho a exponer sus razonamientos y defensas, que en el presente caso sería el estudio completo del dictamen.

**5.-** En el recurso de revocación no se establece regla alguna para el desahogo y valoración de las pruebas y se aplicará de manera supletoria lo contenido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, por tal motivo resulta más prudente que en el Código Fiscal de la Federación se determinen las reglas de las pruebas, sin perder de vista la simplificación del estudio de las mismas, para garantizar que no se afecte el derecho de la sencillez en su tramitación la instancia que se promueve.

**6.-** En el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación se contempla la figura de la negativa ficta, para el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, negativa ficta se fundamenta en lo contenido en el artículo 37 de dicho Código, teniendo en ambos casos el derecho de promover el juicio de nulidad, sólo para la materia fiscal, sin embargo dicha figura solo dilata la justicia administrativa, por lo que se propone el estudio de una afirmativa ficta, en la cual subsistan las pretensiones del promovente, toda vez que los órganos resolutores del recurso de revocación como de el de inconformidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito al Público o el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con los antecedentes del gobernado y puede allegarse de manera rápida de los elementos para emitir la resolución correspondiente.

**7.-** En cuanto al recurso de inconformidad, que no sea norma muerta lo contenido en el artículo 8 del Reglamento del Recurso de Inconformidad y se establezca la obligatoriedad del Instituto de llamar al sindicato o al trabajador del cual se está

negando la relación laboral, con el objeto de que haga valer sus derechos, individuales o colectivos.

**8.-** Que las resoluciones emitidas en los recursos administrativos impliquen en sí mismas su ejecución, revocando o no el acto impugnado, sea de manera total o parcial, evitando con ello el rezago de información entre los diversos órganos de la resolutora en perjuicio del gobernado, y con la resolución previamente notificada sea suficiente para conocer los efectos legales que prevalecen para el recurrente.

**9.-** Asimismo, se debe reglamentar que al momento de dictar resolución la autoridad administrativa, debe emitirse de acuerdo a las pretensiones del promovente, es decir, que exista congruencia entre lo solicitado y lo resuelto, acotando de esa forma, que se emitan resoluciones que si bien pueden dejar sin efectos de manera total o parcial, no realizan el estudio de los conceptos planteados y por tanto son susceptibles de emitirse nuevamente, es decir, la resolución deberá de ser congruente con lo solicitado, en cuanto a que se atiendan o se haga pronunciamiento sobre todos los puntos controvertidos.

**10.-** Se debe dar un tratamiento especial a los conflictos previstos en el artículo 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, derivados entre los trabajadores y sus beneficiarios con el IMSS, ya que se debe salvaguardar los derechos de seguridad social previstos en la ley citada, pues no pueden compaginarse en una misma instancia la materia fiscal y laboral, ya que por su propia naturaleza implican un tratamiento distinto.

**11.-** Se debe modificar el artículo 25 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, a efecto de que se señale como obligación de la resolutora el estudiar los agravios de fondo, a los de forma, como lo prevé el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación a partir de la reforma del 6 de mayo de 2009.

**12.-** Se debe prever en el trámite del recurso de revocación, otro recurso para el caso de desechamiento de admisión o no de las pruebas, toda vez que el gobernado no cuenta con medio alguno dentro del mismo procedimiento del recurso, para hacer frente en su caso del ilegal desechamiento de una de las pruebas ofrecidas.

**13.-** Debe reformarse el reglamento del recurso de inconformidad, para actualizar los términos para presentar el medio de defensa en cada una de las materias que estudia.

## **CONCLUSIONES GENERALES.**

**1.-** La diferencia del acto jurídico y el hecho jurídico, es que en el primero existe la voluntad del emisor de producir efectos en la vida del derecho y el segundo no es un acontecimiento en el cual no existe la voluntad de producir efectos.

**2.-** El acto jurídico es emitido por un órgano administrativo y que afecta la esfera jurídica de un gobernado es el acto administrativo.

**3.-** El acto administrativo para el presente trabajo se define como la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, susceptible e de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir, situaciones jurídicas concretas, sean derechos u obligaciones

**4.-** Los actos administrativos, deben contener requisitos que la ley les exija, sin embargo deben contener elementos esenciales como el sujeto, la voluntad externa de la voluntad, el objeto y la forma.

**5.-** Los actos administrativos, son susceptibles de ser cuestionada su legalidad, ya que es garante de la justicia administrativa, que los actos de autoridad que afectan la esfera jurídica de los gobernados pueden recurrirse, para cuestionar su legalidad.

**6.-** El recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, es un medio que se promueve por vía de acción, el cual busca la justicia administrativa, teniendo como objetivo el que se extinga total o parcialmente los efectos de éste.

**7.-** La presentación del recurso de revocación es en un término de 45 días, lo cual concuerda con el término del medio de defensa optativo con el que cuentan los gobernados.

**8.-** El recurso de revocación, es un medio de defensa en el cual no existe una litis entre las partes, dado que sólo se cuestiona la legalidad del acto, en cuando al contenido del mismo o de la forma en que se emitió.

**9.-** Dentro del trámite del recurso de revocación, la carga del estudio del asunto es de manera oficiosa, posterior a la presentación del recurso, dado que el órgano resolutor, debe agotar los procedimientos marcados en el Código.

**10.-** La oficina o departamento que lleva a cabo el trámite del recurso, pertenece al mismo órgano de la administración, de quien emitió el acto de molestia, el cual no tiene injerencia de apersonarse en el proceso de estudio de legalidad.

**11.-** El recurso de revocación emana de una legislación que se emitió previo proceso legislativo federal.

**12.-** En el trámite del recurso de revocación se admiten todo tipo de pruebas excepto la confesional.

**13.-** En el recurso de revocación se la prueba de peritos, no se prevé dentro del Código Fiscal de la Federación la forma en que se debe presentar y desahogar la misma.

**14.-** Al momento de dictar resolución al recurso de revocación en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación se establece le estudio preferente de los agravios que lleven a la revocación total del acto recurrido.

**15.-** El recurso de inconformidad, es el medio de defensa administrativo con el cual se cuestiona la legalidad de los actos que emiten los diferentes órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

**16.-** El recurso de inconformidad puede estudiar dos materias, la fiscal la cual se deriva de la promoción que se haga por parte de los patrones o sujetos obligados, en sus obligaciones en materia fiscal que le impone el Instituto, y la de seguridad social, la cual es la interposición del medio de defensa que hacen los trabajadores o sus beneficiarios respecto a las prestaciones a que tienen derecho.

**17.-** El recurso de inconformidad, no prevé procedimientos ni etapas distintas en la tramitación del recurso para la materia fiscal y la de seguridad social o laboral.

**18.-** El reglamento del recurso, fue emitido por el Ejecutivo Federal, en sus funciones reglamentarias.

**19.-** El recurso de inconformidad es un medio de defensa que se tramita en un término de 15 días, término que no concuerda con los medios de defensa optativos con los que cuenta el gobernado.

**20.-** En el trámite del recurso de inconformidad se prevé requerimiento al promovente si el recurso es obscuro para el resolutor.

**21.-** En el recurso de Inconformidad se admiten todo tipo de pruebas excepto la confesional, sin embargo en el artículo 17 del reglamento se prevén de manera expresa la documental, la de peritos y la de inspección.

**22.-** La resolutora del recurso de inconformidad no se sujeta a regla alguna para emitir la resolución al recurso de inconformidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- 2.- ACOSTA SARMIENTO, Manuel J. Los Recursos administrativos en el marco de la Justicia Administrativa, 1ª Edición, Editorial Civitas, Madrid España, 1996.
- 3.- AGUIRRE RAMÍREZ MORENO, Samuel, Inseguridad Jurídica de Algunos Medios de Defensa en Materia Fiscal, Prontuario de Actualización Fiscal, México, 1996
- 4.- ÁLVAREZ GENDÌN, Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo I, 1ª edición, Bosch, Barcelona, España 1958.
- 5.- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 4ª Edición. Editorial Porrúa, México 1999.
- 6.- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 7.- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Lecciones de Practica contenciosa en Materia Fiscal, 12ª Edición, Editorial Themis, México, 2002.
- 8.- CÁZARES GARCÍA, Gustavo, Derecho de la Seguridad Social, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.
- 9.- CORNEJO CERTUCHO, Francisco M., Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª Edición, Porrúa, México, 2002, Tomo I.

10.- DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, Instituciones de Derecho Procesal Civil, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

11.- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 14ª Edición, Editorial Porrúa, México

12.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., Principios de Derecho Tributario, 5ª Edición, Editorial Limusa, México, 2009

13.- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, Compendio de la Prueba Judicial, Tomo I, Edición S/D, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina, 2000.

14.- FERNÁNDEZ PICCOLO, Oscar, Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, México 1987, Universidad Anáhuac.

15.- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo, Editorial McGraw-Hill, México 1997.

16.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 25ª Edición, Editorial Porrúa, México 1986.

17.- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso, La Justicia Tributaria en México, 1ª Edición, Editorial Jus, México, 1992

18.- GONZALEZ RUÍZ, Samuel Antonio, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª Edición, Porrúa, México, 2002 Tomo IV

19.- J. KAYE, Dionisio y KAYE TRUEBA, Christian, Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativa, 1ª Edición, Editorial Themis, México 2002.

- 20.- J. KAYE, Dionisio, Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, 3ª Edición, Editorial Themis, México 2009
- 21.- LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría Práctica del Contencioso Administrativo Federal, 8ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003
- 22.- MARÍA FALCO, Carlos, Procedimiento Tributario Naturaleza y Estructura, 2ª Edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires Argentina, 2004.
- 23.- MARÍA MARTÍN, José y RODRÍGUEZ USÉ, Guillermo F., Derecho Tributario Procesal, Edición Sin dato, Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina, 1987,
- 24.- MARIENHOFF S., Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Abeleado Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 25.- MORENO PADILLA, Javier, Derecho Fiscal de la Seguridad Social, 1ª Edición, Dofiscal, México, 2003.
- 26.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual del Derecho Administrativo, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 27.- PAZ LÓPEZ, Alejandro, El Recurso de Revocación en Materia Fiscal, 3ª Edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A, México 2009
- 28.- Revista Puntos Finos, mes de mayo de 2009, pág. 38, México.
- 29.- RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, Recurso de Revocación Fiscal, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

30.- ROMERO CARRASCO, Martín Arturo, Los Recursos Administrativos de la Ley del Seguro Social, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, UNAM, México 1995

31.- RUÍZ MORENO, Ángel, G., Nuevo Derecho de la Seguridad Social, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003

32.- RUÍZ MORENO, Ángel G. La Impugnación Legal de los Actos Definitivos del Seguro Social en México, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2008

33.- SÁNCHEZ DEL MAZO, Mireya, Pruebas para mejor proveer en Materia Laboral, Tesis para Obtener el Título de Licenciado en Derecho, Celaya Guanajuato, 1999, Universidad Lasallista Benavente.

34.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Derecho Fiscal Mexicano, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 552.

35.- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 4ª Edición, Porrúa, México, 2002.

36.- SENTÍS MELENDO, Santiago, El Proceso Civil, Estudio de la Reforma Procesal en Argentina, Edición S/d, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires Argentina, 1957.

37.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Edición s/d, Porrúa, México, 2004.

38.- TRON PETIT, Jean C. y ORTIZ REYES, Gabriel, La Nulidad de los Actos Administrativos, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

39.- ZUÑIGA REYNOSO, José M. Recurso de Inconformidad y Procedimiento Laboral, dos opciones para la Reclamación de Prestaciones Derivadas de la Ley del Seguro Social, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, México, 2005, Universidad Autónoma de México.

40.- [www2.scjn.gob.mx/ius2006/](http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/)

## **LEGISLACIÓN.**

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

2.- Código Fiscal de la Federación.

3.- Ley Federal de Trabajo.

4.- Ley del Seguro Social.

5.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

6.- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

7.- Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y entero de descuentos al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

8.- Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de empresas, Recaudación y Fiscalización.

9.- Reglamento del Recurso de Inconformidad.