



**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE**

**FACULTAD DE DERECHO**

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

CLAVE: 8793-09

---

---

**LA INCONSTITUCIONALIDAD  
DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO  
EN EL REGLAMENTO DE INCONFORMIDAD**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADA EN DERECHO**

Presenta:  
**KARINA ACEVEDO PEÑAFLORES**

Asesor:  
**LIC. ENRIQUE SALAS MARTÍNEZ**

Celaya, Gto.

Junio 2014



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

Hoy concluyo un escalón más de mi vida no solo como profesionalista, sino también como persona, por ello quiero agradecer primeramente a Dios y aquellas personas que han formado parte de mi vida y me han apoyado para culminar el presente trabajo.

A mis padres quiero agradecerles que hayan dado la vida, por su amor incondicional y genuino les agradezco que me hayan dado la formación que hoy día se ve reflejada en una etapa más de mi vida.

Papá quiero agradecerte por brindarme toda tu entereza, tenacidad, constancia y apoyo, me has enseñado que todo obstáculo que se presenta en esta vida se soluciona pacientemente, con esfuerzo y dedicación, así como también por compartir conmigo tus conocimientos.

Mamy, amor, ternura, bondad y cariño siempre me has brindado, agradezco infinitamente que seas mi madre y sobre todo mi amiga, que me apoyes y confíes en mí, por enseñarme que las cosas simples y son las más especiales.

Gracias a ambos por darme las alas que tengo para seguir volando, por hacer de mí una persona responsable y talentosa, simplemente los amo.

Amiga, confidente, luchona. Hermana te quiero mucho, gracias por brindarme siempre tu apoyo, por darme consejos no sólo personales si no también profesionales y extenderme la mano en las controversias que se me han presentado.

A mis licenciados, en especial al licenciado Enrique Salas Martínez por contribuir fuertemente en mi educación y no sólo en la vida profesional si o también en mi educación personal, por darme las herramientas necesarias para salir adelante y por haber despertado en mí, el amor por el derecho fiscal y administrativo, por guiarme y por formar parte de vida no sólo como catedrático si no como un buen amigo.

A mi Universidad la cuna de mi formación, por ofrecerme todos los medios necesarios para contribuir en mi formación educativa, en la cual se queda una etapa maravillosa de mi vida.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN.

## CAPÍTULO I.

### LA CONSTITUCIÓN.

<b>1.1.- CONCEPTO.</b>	<b>1</b>
<b>1.2.- CONCEPTO GRAMATICAL.</b>	<b>1</b>
<b>1.3.- CLASIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.</b>	<b>2</b>
1.3.1.- SEGÚN SU FORMA JURÍDICA.	2
1.3.2.- POR SU REFORMABILIDAD.	4
1.3.3.- POR SU ORIGEN.	4
1.3.4.- CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO.	7
<b>1.4.- EL PRINCIPIO DEL ESTADO DE DERECHO.</b>	<b>8</b>
<b>1.5.- EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.</b>	<b>9</b>
1.5.1.- CONCEPTO.	10
1.5.2.- PIRÁMIDE KELSENIANA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA.	12
<b>1.6.- JERARQUÍA DE LEYES EN EL DERECHO MEXICANO.</b>	<b>14</b>
1.6.1.- LEYES ORGÁNICAS, REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS.	18
<b>1.7.- PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.</b>	<b>19</b>

## **CAPÍTULO II.**

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

<b>2.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	<b>21</b>
<b>2.2.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>22</b>
<b>2.3.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.</b>	<b>22</b>
2.3.1.- CENTRALIZADA.	23
2.3.2.- DESCONCENTRACIÓN.	25
2.3.3.- DESCENTRALIZACIÓN.	26
<b>2.4.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO.</b>	<b>28</b>
<b>2.5.- REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.</b>	<b>29</b>
<b>2.6.- FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.</b>	<b>30</b>
<b>2.7.- LOS PRINCIPALES ACTOS DEL PODER EJECUTIVO.</b>	<b>32</b>
2.7.1.- LOS REGLAMENTOS.	32
2.7.2.- DECRETOS.	33
2.7.3.- ACUERDOS.	34
2.7.4.- LAS ÓRDENES PRESIDENCIALES.	35
<b>2.8.- EL REGLAMENTO.</b>	<b>35</b>
2.8.1.- CONCEPTO.	36
2.8.2.- DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO Y LA LEY.	36
2.8.3.- DEL PROCEDIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO.	38
2.8.4.- EL EJECUTIVO COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.	39
<b>2.9.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>41</b>

2.9.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.	42
2.9.2.- CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	44
2.9.3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	44
2.9.4.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	47

### **CAPÍTULO III.**

#### **DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

<b>3.1.- TEORÍA DE LA IMPUGNACIÓN.</b>	<b>49</b>
<b>3.2.- CONCEPTO DE RECURSO.</b>	<b>50</b>
<b>3.3.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>50</b>
<b>3.4.- OBJETO DEL RECURSO.</b>	<b>50</b>
<b>3.5.- LA CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.</b>	<b>52</b>
3.5.1.- RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE LA MISMA AUTORIDAD.	54
3.5.2.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE AUTORIDAD SUPERIOR Y ANTE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS.	54
3.5.3.- EL RECURSO JERÁRQUICO.	55
3.5.4.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE AUTORIDADES AUTÁRQUICAS.	56
<b>3.6.- ELEMENTOS ESENCIALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>57</b>
<b>3.7.- DEL PORCEDIMIENTO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.</b>	<b>59</b>
3.7.1.- REQUISITOS PARA LA ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	59
3.7.2.- REQUISITOS FORMALES PARA LA ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	61
<b>3.8.- DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.</b>	<b>63</b>

3.8.1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.	63
3.8.2.- ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER.	65
3.8.3.- REQUISITOS FORMALES.	66
3.8.4.- LAS PRUEBAS ADMISIBLES.	68
3.8.5.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.	68
3.8.6.- LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN.	70
3.8.7.- PLAZO LEGAL PARA CUMPLIR CON LA RESOLUCIÓN.	70
<b>3.9.- DEL RECURSO DE REVISIÓN EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.</b>	<b>71</b>
3.9.1.- CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE REVISIÓN.	72
3.9.2.- REQUISITOS FORMALES.	72
3.9.3.- INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.	73
3.9.4.- RESOLUCIÓN DECISORIA.	74
3.9.5.- PLAZO PARA CUMPLIR CON LA RESOLUCIÓN DECISORIA.	75

## **CAPÍTULO IV.**

### **EL DERECHO TRIBUTARIO Y LAS CONTRIBUCIONES.**

<b>4.1.- JUSTIFICACIÓN JURIDICO TRIBUTARIA.</b>	<b>76</b>
<b>4.2. DERECHO FISCAL.</b>	<b>78</b>
4.2.1.- CONCEPTO LEGAL DE DERECHO FISCAL.	79
<b>4.3.- CONCEPTO DE CONTRIBUCIÓN O TRIBUTO.</b>	<b>80</b>
4.3.1.- ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES.	80
4.3.2.- LOS SUJETOS.	80

4.3.3.- EL OBJETO.	85
4.3.4.- LA BASE GRAVABLE.	86
4.3.5.- LA TASA.	87
4.3.6.- EL MONTO.	87
<b>4.4.- CONCEPTO DE OBLIGACIÓN FISCAL.</b>	<b>87</b>
4.4.1.- ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.	88
4.4.2.- EL HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.	89
<b>4.5.- EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.</b>	<b>90</b>
4.5.1.- EL PAGO.	91
4.5.2.- LA COMPENSACIÓN.	94
4.5.3.- LA CONDONACIÓN.	95
4.5.4.- PRESCRIPCIÓN.	96
<b>4.6.- CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.</b>	<b>97</b>
4.6.1.- IMPUESTOS.	98
4.6.2.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	101
4.6.3.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.	104
4.6.4.- LOS DERECHOS.	106
4.6.5.- LAS CONTRIBUCIONES ACCESORIAS.	108

## **CAPÍTULO V.**

### **DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

<b>5.1.- DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.</b>	<b>113</b>
--	------------

<b>5.2.- CONCEPTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.</b>	<b>114</b>
<b>5.3.- ACTOS IMPUGNABLES.</b>	<b>114</b>
5.3.1. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	115
<b>5.4.- ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER.</b>	<b>116</b>
<b>5.5.- PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.</b>	<b>118</b>
<b>5.6.- DE LAS NOTIFICACIONES DEL RECURSO.</b>	<b>118</b>
<b>5.7.- IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.</b>	<b>121</b>
<b>5.8.- SOBRESEIMIENTO DEL RECURSO.</b>	<b>121</b>
<b>5.9.- DE LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO.</b>	<b>122</b>
<b>5.10.- LAS PRUEBAS.</b>	<b>122</b>
<b>5.11.- DE LA REVOCACIÓN.</b>	<b>125</b>

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento legal que rige a todo el territorio mexicano, pues es la ley suprema en la cual se basan las leyes consecutivas o derivadas de él, tan es así que su artículo 133 del ordenamiento en cita, establece el principio de supremacía constitucional, el cual se refiere a que la Constitución es la ley suprema ya que se encuentra en un grado superior a cualquier precepto legal secundario.

Ahora bien en la Constitución se establece la estructura, funcionamiento, la organización, para que el Estado mexicano pueda ejercer su estado de derecho, es por ello que nace la división de poderes; los cuales son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, puesto que se requiere de un equilibrio de poder es decir, de pesos y contrapesos.

Por tanto uno de esos poderes es el Poder Ejecutivo el cual tiene facultades como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno, siendo el representante a nivel internacional y dirigiendo la política exterior, así como también tiene la calidad de Jefe de Gobierno el cual tiene facultades para crear reglamentos, decretos, circulares con la aprobación del Congreso de la Unión.

Cabe mencionar que el Ejecutivo Federal es el Titular de la Administración Pública Federal, el cual para llevar acabo sus funciones requiere esencialmente de la administración pública centralizada y la paraestatal, siendo este último de suma importancia puesto que en él se encuentran los organismos descentralizados los cuales surgen ya que el

Estado en diversas ocasiones no puede sufragar las necesidades de la colectividad, un ejemplo claro de estos organismos es el Instituto Mexicano del Seguro Social el cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter fiscal autónomo y colabora con el Estado para cubrir las necesidades referentes a la salud, como es la asistencia médica, otorgar pensiones entre otros todo ello con el objetivo de proporcionar el bienestar individual y colectivo que requiere la sociedad.

En este parámetro de ideas para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, pueda coadyuvar con el Estado requiere de las aportaciones de seguridad social, recordando que en nuestro sistema fiscal mexicano una de las formas de obtener las contribuciones es por medio de las aportaciones de seguridad social, dichas contribuciones se encuentran a cargo de los patrones o de los asegurados como lo son los trabajadores; ahora bien el Instituto Mexicano del Seguro Social puede emitir actos administrativos, recordando que un acto administrativo es la declaración unilateral de un órgano administrativo con el objetivo de producir consecuencias de derecho; estos actos que puede emitir el Instituto pueden ser resoluciones, liquidaciones o acuerdos que puedan afectar a los patrones, a los asegurados o a sus beneficiarios.

En este contexto cuando un acto definitivo que sea emitido por el Instituto, y el patrón, asegurado o beneficiarios se vean afectados pueden interponer Recurso de Inconformidad con las formalidades y requisitos procesales los cuales se establecen en el Reglamento del Recurso de Inconformidad siendo estos tema de estudio a profundidad en la presente tesis; sin embargo en dicho Recurso de Inconformidad se prevé un medio extraordinario de defensa el cual es el **Recurso de Revocación** el cual es procedente en contra de la Admisión,

Desechamiento del Recurso de Inconformidad o bien de las pruebas ofrecidas.

Atendiendo a lo anterior en el gobierno del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) hizo valer su facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, al dar origen al Reglamento del Recurso de Inconformidad.

Sin embargo cabe mencionar que un reglamento bajo ninguna premisa puede contradecir o ir más allá de la norma jurídica de la cual emanó, ya que un reglamento no es otra cosa que un medio de ejecución de la ley, es decir que se va a establecer el cómo se va a llevar a cabo lo que se prevé en la ley profundizando lo difuso que se encuentra en la ley o bien cómo se va a establecer concretamente.

Así mismo todo reglamento tiene que emanar de una ley previa y en el caso del recurso de revocación se encuentra previsto en un reglamento; es por ello que esta investigación tiene el fin de establecer si el mencionado recurso cuenta con los requisitos formales y esenciales o bien trastoca nuestro elemento base que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# **CAPÍTULO I.**

## **LA CONSTITUCIÓN.**

### **1.1.- CONCEPTO.**

La Constitución Política es el máximo ordenamiento normativo de naturaleza suprema, fundamental, que tiene como objetivo, reconocer los derechos humanos, garantizar su protección, estableciendo los principios generales de derecho, de igual manera prevé la forma en la cual se va a organizar y dirigir nuestro estado mexicano pues sin la existencia de ésta, el Estado Mexicano no se podría conformar como tal.

### **1.2.- CONCEPTO GRAMATICAL.**

La palabra constitución proviene del latín constituō, -ōnis que significa forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado, Ley fundamental, escrita o no, de un Estado soberano, establecida o aceptada para regirlo.

Para la real academia de la lengua española se entiende por Constitución la Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política.

Por lo tanto la Constitución es la Ley Suprema y fundamental, escrita o no, que es reconocida para formar la estructura y el funcionamiento de un Estado. Es la Constitución la que directamente actualiza las

facultades de la soberanía popular ya que finca las bases de la organización, las limitaciones, el funcionamiento del gobierno del Estado y establece las normas y derechos de los gobernados y del poder público.

### **1.3.- CLASIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.**

La Constitución por ser ésta el ordenamiento supremo y fundamental que rige a un estado, ha sido tema de polémica en cuanto a la clasificación de la misma, sin embargo cada país al ejercer su soberanía tiene la aptitud de emitir su propio sistema jurídico.

Es por ello la diversidad de clasificaciones que se tienen, ya que cada estado adopta su propio ordenamiento jurídico, y hace que la constitución posea ciertos atributos que le son propios y exclusivos, éstos las distinguen de otro tipo de normas dándole una posición diferente, llevándola a una categoría más elevada.

#### **1.3.1.- SEGÚN SU FORMA JURÍDICA.**

En este tipo de clasificación encontramos la constitución escrita y la consuetudinaria.

##### **I. CONSTITUCIÓN ESCRITA:**

En el lenguaje jurídico siempre se utiliza el término constitución se alude a un conjunto de normas en un texto escrito en español y

promulgada en 1917, con el título de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, aunque con múltiples reformas, aún se haya en vigor.<sup>1</sup>

En este contexto al referirnos a la constitución escrita, se entiende que es al texto mismo, en el cual se plasma el contenido específico de los principios fundamentales de la organización del Estado.

Es decir que en la constitución escrita se unifica en un solo texto legal las normas fundamentales mismas que gozan de una jerarquía superior a otras leyes secundarias o derivadas.

## **II. CONSTITUCIÓN CONSUECUDINARIA:**

Es también conocida como constitución no escrita ya que este tipo de constituciones no se encuentran plasmadas en un solo texto específico puesto que no se encuentra ni reconoce los derechos o las normas básicas para la organización de un gobierno en un mismo ordenamiento legal.

Es decir que dichas normas se encuentran en diversas leyes, o en la repetición de usos y costumbres adoptados por la sociedad, tal es el caso de la constitución de Inglaterra cuyas fuentes de derecho las podemos encontrar en los textos históricos como en la Carta Magna, La petición de derechos, por mencionar algunos.

---

<sup>1</sup> Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*. 3ra ed. ED OXFORD. México 2008. pp. 3 y 4.

### **1.3.2.- POR SU REFORMABILIDAD.**

En cuanto a la reformabilidad se clasifican en Rígidas y Flexibles las cuales se entienden de la siguiente manera:

#### **I. RÍGIDAS:**

Las constituciones consideradas como rígidas son aquellas que requieren de un procedimiento especial, distinto y complejo para llevar acabo su reformabilidad, que el procedimiento ordinario para la creación, modificación o adición de leyes.

Es de mención que las constituciones consideradas como rígida no solo requieren de un órgano legislativo el cual lleva acabo un procedimiento especial y complejo para su modificación o creación de leyes, ya que este procedimiento es distinto pues posee mayor estabilidad y fuerza legal.

#### **II. FLEXIBLES:**

Podemos decir que estamos en presencia de una constitución flexible cuando ésta puede ser modificada por el legislativo ordinario, mismas que pueden ser cambiadas en cualquier momento, puesto que no requieren de un procedimiento estricto para ser modificadas.

### **1.3.3.- POR SU ORIGEN.**

Otro tipo de clasificación es en cuanto a su origen de las cuales encontramos a las constituciones Otorgadas, Impuestas, Pactadas y aquellas que han sido autodeterminadas por la soberanía popular.

## **I. OTORGADAS:**

Cuando hablamos de una constitución otorgada quiere decir que su forma de gobierno es la de una monarquía, en la cual su estructura jurídica y política se deposita en un solo individuo, el cual puede ser nombrado Rey, Soberano o Monarca, quien va a tener el carácter de ser el titular de la soberanía de su Estado, puesto que es él quien va a reconocer, otorgar o conceder ciertos derechos a su súbditos, dichos beneficios o limitaciones que el monarca da se manifiestan a través de cartas o de una constitución, por los cuales sus gobernantes los tienen que acatar.

## **II. IMPUESTAS:**

En este tipo de constitución, encontramos que el parlamento; es decir el órgano real constitucional el cual fue elegido por un determinado grupo social, para que represente la voluntad del pueblo, impone al monarca una serie de determinaciones o cartas al rey para que éste las lleve a cabo.

Es decir, que a diferencia de las constituciones otorgadas, en las impuestas se ve la participación de la representación de la sociedad a través del parlamento en las decisiones políticas fundamentales.

## **III. PACTADAS:**

Este tipo de constitución nace de un acuerdo entre una autoridad y el pueblo, es por ello que este tipo de constitución

no es impuesta, ni son otorgadas de forma unilateral ya que estas constituciones son conocidas como multilaterales porque todo lo que se pacte implica la voluntad de dos o más agentes, dando lugar a que sean contractuales partiendo de la Teoría del Pacto Social, es decir que parten de un contrato celebrado entre el rey o gobernante y el pueblo, por el cual el gobernado se desprende de algunas libertades y derechos y se las provee al gobernante para que él las dirija. Ambas partes se comprometen recíprocamente en la organización del Estado cumpliendo con sus respectivos derechos y obligaciones.

#### **IV. POR LA VOLUNTAD DE LA SOBERANÍA POPULAR.**

Es de mención que esta clasificación se crea por la autodeterminación que tiene el pueblo para elegir su sistema jurídico político, es decir el pueblo que es considerado soberano tiene la facultad de elegir qué sistema quiere adoptar para su estado, así mismo se autolimita.

Es común encontrar que cuando se habla de esta clasificación solo se encierre en la creación de una asamblea con la voluntad del pueblo dando lugar a una constitución, y sería una explicación muy general a dicha clasificación, sin embargo este punto es primordial, pues nuestro Estado Mexicano parte de esa soberanía que tiene y que reside esencialmente en el pueblo, pues éste es el único que determina su forma de gobierno y que a su vez se limita siendo plasmada su voluntad en la propia Constitución.

Es de importancia ya que esta clasificación no nace de la imposición absoluta de un monarca, ni es unilateral, pues su fuente de creación es la voluntad social exteriorizada a través de una asamblea que es elegida por el propio pueblo para que ésta dé origen a la Constitución.

#### **1.3.4.- CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO.**

La constitución en el estado mexicano se ha dividido en 2 principales partes las cuales constan de la parte dogmática y la parte orgánica, dicha terminología teleológica fue acogida por diversos autores clasificándola como tal.

Ahora bien, la parte dogmática hace alusión a de los derechos humanos y sus garantías tales derechos son fundamentales por hacer mención a algunos encontramos el derecho a la vida, a la igualdad, a la libertad, a la propiedad entre otros; Así como también establece los principios generales del derecho, estos derechos se encuentran plasmados desde el artículo 1º constitucional al 29º del ordenamiento en mención. Sin embargo no solo en estos artículos podemos encontrar derechos en favor de los individuos, puesto que en los artículos 129 y 130 aparecen otros derechos en favor de las personas.

Por otro lado encontramos a la parte que es conocida como la “parte orgánica”, la cual comprende la organización, de ahí deviene su denominación puesto que constituye la estructura, los cimientos para que funcione el país; así como también prevé la división de poderes otorgándole facultades a los poderes centrales y locales así mismo se enuncian los derechos social, es decir que en la parte orgánica se plasma la forma con la cual se va a dirigir nuestro estado mexicano.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Elisur Arteaga Nava. Derecho Constitucional. Op.Cit1. pp. 2 y 3

#### **1.4.- PRINCIPIO DEL ESTADO DE DERECHO.**

El resultado de la expresión de soberanía de una nación, se entiende en primer lugar en que existe un poder constituyente, del cual derivan los poderes constituidos, que obedecen a la conformación y aprobación de la Constitución, generando un ESTADO DE DERECHO, producto de la norma que se instituye.

Este principio surge en oposición al estado absolutista o en la autocracia en la cual el monarca o dictador concentran en sus manos el poder convirtiéndolo en un monopolio político sin que existiera ningún otro poder que le hiciera contrapeso, afectando la libertad de los hombres.

De ahí nace tal principio en donde el Estado surge de la nación o pueblo supremo que se crea en el derecho fundamental, que es la estructura normativa básica en la cual se organiza la comunidad nacional.<sup>3</sup>

Es decir que el Estado se encuentra limitado por el derecho, así como también el Estado Constitucional se basa en la distribución del poder, en la cual no se circunscribe en una sola persona si no que ésta distribución de poder en el cual exististe un marco legal que fija la estructura y atribuciones de los órganos del Estado, los cuales solo podrán actuar con base en facultades expresamente conferidas por el órgano legal, en tanto que los particulares podrán actuar en todo lo que no fuera prohibido por la Ley.

---

<sup>3</sup> IGNACIO BURGOA. *Derecho Constitucional*. 11va ed. Ed. PORRÚA. México 1997. Pp.287.

**Algunos de los elementos del estado de derecho son:**

- a) Una Constitución escrita como Ley fundamental del Orden jurídico que garantice determinados derechos básicos de los individuos.
- b) La integración democrática de los órganos superiores del Estado, mediante voto universal, directo y secreto de los ciudadanos.
- c) Principio de Legalidad respecto a todos los actos de autoridad; esto es que la actuación del poder constituido debe estar ajustada a derecho.
- d) La separación o distribución de las principales funciones del Estado.
- e) La existencia de tribunales independientes respecto de cualquier otro poder legal o fáctico.<sup>4</sup>

**1.5.- PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.**

Al hacer mención a nuestra Carta Magna encontramos que determina la forma de ser del Estado, esto la hace tener ciertas cualidades como el de ser fundamental y suprema de nuestro ordenamiento jurídico, esto implica que nuestra constitución parte de una jerarquía superior a cualquier precepto jurídico, pues dicho principio comprende que al ser fundamental es la que crea el sistema legal y le da la característica de ser suprema.

---

<sup>4</sup> <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1365/11.pdf>

Es por ello que es de suma importancia pues dicho principio contempla una jerarquía superior de cualquier otro ordenamiento jurídico, así mismo las autoridades y las leyes que derivan de ella deben de obedecer al pilar, pues es éste el que las ha creado, es decir que las ha reconocido en la propia constitución, dando lugar a que la carta magna por ser esta el alma mater del sistema legal, deben de respetar la supremacía de la misma.

### **1.5.1.- CONCEPTO.**

La característica que señala que la Constitución es la Ley Fundamental de un Estado parte de que es la estructura jurídica estatal, es decir que es la base sobre la cual se levanta todo el sistema legal en su totalidad por lo tanto si hablamos de una ley fundamental, hablamos también de una ley primaria ya que esta es la fuente creativa de las leyes consecutivas.

Este principio se consagra en artículo 133 de nuestra Constitución que a la letra dice:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Arts.133. pp 208

Tal precepto le da el carácter de Ley elevada al ser éste el ordenamiento con más alto nivel en todo derecho positivo del Estado; esto quiere decir que jerárquicamente no hay más grande cúspide que nuestra Constitución, ya que ésta se encuentra en un escalón superior de cualquier ley secundaria y por ende no puede estar supeditada a otra.

Este principio tiene dos sentidos, un sentido factico propio de la constitución material, esto significa que dicha constitución o derecho constitucional material es el fundamento y la base de todo orden jurídico político de un estado, pero el sentido con que el constitucionalismo utiliza la noción de supremacía constitucional es otro ya que apunta a la noción de que la constitución formal, esta revestida de súper legalidad, esto significa que obliga a las normas y los actos estatales y privados a que se ajusten a ella. Ello envuelve una formulación de deber ser; todo el orden jurídico político del estado debe ser congruente o compatible con la constitución formal.

Ahora bien, en la constitución se crean órganos o poderes los cuales se encargan del ejercicio del poder público, estos poderes se crearon por la Ley fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe estar subordinada a los mandatos constitucionales, es por ello que un legislador ordinario creado por la Constitución, debe estar sometido a los imperativos de ella y en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la Ley Fundamental y no solo implica el acatamiento de los órganos creados sino también a las leyes que emanan de ella, así mismo a las Sentencias que son pronunciadas conforme a derecho.

Podemos decir entonces que el concepto de supremacía ubica a la Constitución en un grado superior esto le da la calidad de ser suprema y

fundamental ya que ésta es la base y el sustento del ordenamiento jurídico positivo, de igual forma tiene el atributo de ser suprema pues tiene validez formal esto quiere decir que las leyes que derivan de ella o la actuaciones de autoridades o de los propios particulares no la pueden contrariar pues es la misma la que funda o crea las leyes que le persiguen de lo contrario le quitarían la condición de ser suprema, así como también los actos de autoridades, leyes, decretos, reglamentos o sentencias deben de estar de acuerdo a la constitución.<sup>6</sup>

### **1.5.2.- PIRÁMIDE KELSENIANA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA.**

Para dar continuidad al apartado de Supremacía Constitucional es de relevancia hacer mención a la Teoría piramidal en la cual se escalona el orden de prelación de las normas jurídicas y es al Jurista, filósofo y político austriaco Hans Kelsen (1881-1973) a quien se le atribuye esta teoría.

Kelsen expresa en su pirámide normativa en el peldaño superior a la Constitución llamadas también Leyes primarias o fundamentales, en segundo nivel a las normas secundarias o derivadas las cuales comprenden (Los Tratado Internacionales, Leyes Orgánicas y Leyes Especiales), como tercer escalón ubica a las Leyes Ordinarias, en cuarto lugar sitúa a Decretos Leyes y en seguida a los Reglamentos y en último nivel coloca a las Normas Individuales (decisiones administrativas y sentencias judiciales).

---

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramírez. *Derecho Constitucional Mexicano*. 16ª ed. Ed. PORRÚA. México 1973. pp 10 y 11.



En este orden de ideas al clasificar en la cúspide a las leyes fundamentales es también porque es la ley que funda las leyes secundarias, es decir que las leyes que continúan derivan de la Constitución, así mismo esto le da el carácter de Suprema pues supone que toda la Estructura del Estado se encuentra obligado acatar la norma constitucional.

Por lo tanto, las leyes secundarias así como las decisiones administrativas y las sentencias judiciales tienen que someterse a la Constitución pues de lo contrario perdería la validez formal que tiene y desperdiciaría la cualidad de suprema.

Al hacer mención que la constitución es la ley fundamental, por ende son dos conceptos inseparables pues denotan dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídico positiva o sea que, es suprema porque es fundamental y es fundamental porque es suprema. En efecto, si la Constitución no tuviera esta cualidad dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica.

Así mismo para que cualquier norma tenga la validez debe de tener su apoyo en la norma inmediata superior, es decir que las normas son condicionantes por un precepto de mayor rango, en virtud de que una norma es condicionante de otra cuando la existencia de ésta depende de aquella para lo cual fue creada.

Para Kelsen la constitución tiene dos sentidos, uno es el material y el otro el sentido formal. En el sentido material comprende que está constituido por los preceptos que regulan la creación de leyes, es decir que determina los órganos y el proceso de legislación.

En cuanto al sentido formal de la constitución comprende la creación de normas pero a través de un proceso especial y complejo, que es distinto a las leyes ordinarias.

Entonces podemos decir que la tesis de la pirámide Kelseniana marca la prelación jerárquica así como la dependencia de una norma jurídica, ya que para la existencia de un reglamento tiene que existir una ley superior que prevea al reglamento y así consecutivamente dándole su fuente de creación a la Constitución.

## **1.6.- JERARQUÍA DE LEYES EN EL DERECHO MEXICANO.**

Nuestra Constitución es la norma de normas, pues es el ordenamiento en el cual se imponen deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos, dándole ese carácter de Suprema misma que encuentra su fundamento en el artículo 133 de la misma el cual establece:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del*

*Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*<sup>7</sup>

Tal precepto enuncia la jerarquía normativa en nuestro derecho en primer lugar prevé a la Constitución, en seguida encontramos a las Leyes Federales y a los Tratados Internacionales, en el peldaño siguiente están las Leyes Locales, en seguida los Reglamentos Federales y los reglamentos locales y finaliza con los actos individuales.

Ahora bien, creo que es de relevancia hacer mención a la reforma de nuestro Artículo 1º constitucional pues en él se consagra que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por nuestra carta magna, así como también en los tratados internacionales en los cuales México sea parte. En dicho precepto constitucional que a la letra expone:

*“Artículo 1o. En los Estado Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*

Es de relevancia dicho apartado ya que fue un tema de polémica pues al considerar que el artículo 1º pudiese contravenir el principio de supremacía constitucional ya que al establecer “que todas las personas

---

<sup>7</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS p.p. 122

gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales” , supuestamente ponía a la par a nuestra Constitución como a los tratados internacionales dándole el carácter de supremo a los tratados internacionales, violando entonces el principio de supremacía constitucional, pues en el supuesto de un asunto jurisdiccional pudiera darse la hipótesis de que exista una contradicción entre qué ley debe prevalecer sí la Constitución o los Tratados Internacionales.

Ahora bien cabe recalcar que la Constitución es el alma mater de todo precepto que le es subsecuente, es decir que los tratados internacionales nacen a partir de que existe un ordenamiento llamado constitución así mismo este artículo no contraviene al principio de supremacía constitucional ya que lo que prevé es que si los tratados internacionales favorecen más a la persona que a lo previsto en una ley secundaria podrá entonces optar por los tratados internacionales, es decir que se aplicará la norma que mejor favorezca a la persona. Sirve de apoyo la Tesis aislada aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de septiembre del dos mil doce.

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.** La reforma al artículo 1o. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de

1934, y en cuyo texto sigue determinando que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”, lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que “de ella emanan” y en el de los tratados “que estén de acuerdo con la misma”. Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

### **1.6.1.- LEYES ORGÁNICAS, REGLAMENTARIAS Y ORDINARIAS.**

En relación a los actos legislativos y facultades del ejecutivo encontramos la clasificación de las leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias.

En cuanto a la ley orgánica regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, por ejemplo la Ley Orgánica de la Administración Pública, marcando sus funciones, como se integra, las Secretarías, es decir que desarrollando a detalle su funcionamiento. En cuanto a la Ley Reglamentaria es la que desarrolla a detalle algún mandamiento contenido en la Constitución; por ejemplo la Ley Reglamentaria del art. 27 Constitucional.<sup>8</sup>

Por lo tanto el Congreso expide leyes ordinarias en el ejercicio de sus facultades, mismas que no son reglamentarias pues no hacen referencia concreta de la Constitución; en cuanto a los reglamentos son exclusivos del Presidente de la República.

Entre la ley reglamentaria y reglamento existe una diferencia puramente formal y de rango. En la primera es expedida por el congreso y desarrolla un precepto de la Constitución. El reglamento es expidió por el presidente y desarrolla una ley del congreso, pero ambos ordenamientos se identifican entre si pues su razón de ser depende de un ordenamiento superior al cual hacen referencia y están subordinados.

---

<sup>8</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. Derecho Constitucional Mexicano, p.p. 329.

## 1.7.- PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

En el constitucionalismo mexicano nos encontramos con la necesidad de la división de poderes, ya que desde las constituciones anteriores a la del 1917 ya se estaba previsto este principio esencial en nuestra carta magna, este es fundamental puesto que marca el equilibrio del poder, en cambio sí lo cerráramos en un solo poder este no podría ser el que crea la ley y al mismo tiempo la aplica o la sanciona, ni el que dirige al estado pues al tener el mando del poder legislativo, ejecutivo y judicial nos encontraríamos en un exceso de poder y entonces no tendríamos como tal un estado constitucional pues carecería de limitaciones y no estaría condicionada.

Por otra parte al ser el Estado Mexicano una república representativa y democrática implica que una república puede cambiar su forma de gobierno ya que el propio pueblo es quien tiene la decisión de elegir la constitución que ha de tener, y no solo se refiere a la facultad de elegir si no también a como se va a organizar el Estado, esta forma de organizarse implica que tiene limitaciones es decir que existe un juego de contrapesos ya que el legislativo condiciona al ejecutivo y el judicial al ejecutivo dando como resultado un equilibrio para tener un verdadero Estado Constitucional.

En el artículo 49 constitucional que a la letra dice:

*“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso*

*de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>9</sup>*

Éste es el sustento legal en el cual establece el principio de división de poderes, en el cual tenemos al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin embargo no se trata de una separación como tal, es más bien de una cooperación entre los poderes ya que cada uno cumple con cierta función esto origina una unidad en la cual su propósito es gobernar al estado, cooperándose unos con los otros para realizar la actividad del Estado.

---

<sup>9</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS p.p.

## **CAPÍTULO II.**

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO.**

En todo Estado para lograr sus fines requieren de una cierta planeación, organización y manejo de actividades, es por ello que la administración pública es de suma relevancia pues es ella quien aporta estos elementos para el manejo y la dirección del Estado con el fin de que éste pueda cubrir las necesidades de la colectividad.

#### **2.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La palabra Administración proviene del latín Ad. que significa dirección, tendencia y minstre que significa subordinación y obediencia, lo que significa etimológicamente que se refiere a una función que requiere el mando de otro.

Ahora bien, podemos decir que La Administración Pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, para lograr los fines del Estado.

En este contexto la administración pública entonces requiere de un esfuerzo cooperativo y jerarquizado ya que como depende directa o indirectamente del poder ejecutivo, porque tiene a su mando toda la actividad estatal siendo ésta continua y permanente con el objetivo de cumplir con las necesidades de la sociedad.

## **2.2.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Partiendo del concepto de la administración pública, podemos hacer referencia al Derecho Administrativo que es una rama del derecho público, cuyo objeto de estudio y regulación es la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como las relaciones de ésta con los particulares.<sup>10</sup>

## **2.3.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

La Administración Pública por ser un elemento esencial del Estado requiere de una forma o estructura ordenada y funcional, a través de una relación jerárquica para lograr una acción, una dirección y ejecución de la propia administración, ésta forma de organización se refiere a cómo se va a integrar la administración pública; como se establecen los órganos administrativos y sus funciones.

La forma de organización administrativa mexicana se encuentra prevista en el artículo 90 constitucional que a la letra dice:

*“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

---

<sup>10</sup> ALFONSO NAVA NEGRETE. APUNTES.

De dicho precepto constitucional encontramos que las formas de organización de la administración pública son:

- ❖ Centralizada.
- ❖ Desconcentrada.
- ❖ Paraestatal, dividida en:
  - Organismos descentralizados.
  - Empresas de participación estatal.
  - Fideicomisos públicos.

### **2.3.1.- CENTRALIZADA.**

Habrà centralización cuando los òrganos se encuentren en un orden jeràrquico dependiente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. <sup>11</sup>

En el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su segundo párrafo nos habla de la Centralización administrativa misma que se encuentra representada por el Presidente de la Republica, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo; Por lo tanto hallamos que del concepto así como del artículo antes citado, se desprende que tenemos un elemento fundamental que es el Ejecutivo Federal pues éste es el titular de la Administración pública, y que estos entes auxilian al presidente en el despacho de los asuntos de alguna rama de la actividad del Estado.

---

<sup>11</sup> ANDREÉS SERRA ROJAS. DERECHO ADMINISTRATIVO. 28ed. Ed. PORRÚA. México 2009. pp. 524

A partir de lo antes citado encontramos que la titularidad de las secretarías de Estado, recae sobre los Secretarios de Estados pues estos son nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo a nuestro artículo 90 constitucional, dichos Secretarios de Estado deben atender los asuntos de su respectiva rama de la Administración pública, así como también deben de informar al legislativo sobre el funcionamiento de sus respectiva área.

Así mismo la consejería jurídica prevista en el artículo 102 de la Constitución, se refiere a que el titular de la consejería jurídica dependerá del ejecutivo pues éste lo podrá nombrar y remover de forma discrecional; la consejería jurídica tiene competencia para asuntos como brindar apoyo jurídico al Ejecutivo Federal, dar opinión al Presidente sobre proyectos de tratados por celebrar es decir, que nos encontramos en presencia del asesor jurídico del titular del Ejecutivo.

Ahora a enumerar los organismos que forman a la administración centralizada federal, según la citada ley.

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

### **2.3.2.- DESCONCENTRACIÓN.**

Es una forma de organización administrativa que se caracteriza por tener ciertas facultades de actuar y decidir sobre determinadas materias y dentro del ámbito territorial que les corresponda pero con limitaciones, es decir que dentro de los órganos se crean otros órganos, ésta creación por lo regular se debe a la especialización de materias, debido a las necesidades territoriales o a lo complejo de las mismas.

El sustento legal de estos entes lo encontramos en el artículo 17 de la LOAPF en cual contempla:

*“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*

Por lo tanto los órganos desconcentrados son entes secundarios derivados del centralizado, tienen ciertas libertades para ejercer sus propias tareas encomendadas, sin embargo dichas libertades se encuentran limitadas, pues sus actividades así como los actos

administrativos que realizan lo hacen en representación del órgano central que los creó, pues éstos como tal no tienen facultades propias ya que se encuentran jerárquicamente subordinados al órgano central.

Por mencionar algunos ejemplos de este tipo de órganos desconcentrados:

Órganos centralizados	Órganos desconcentrados
Secretaría de Educación Pública	Instituto Politécnico Nacional
Secretaría de Energía	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Servicio de Administración Tributaria
Secretaría de Seguridad Pública	Policía Federal

### **2.3.3.- DESCENTRALIZACIÓN.**

Es la forma de organización administrativa a la que se le dota de patrimonio y personalidad jurídica propias, con el fin de atender un ramo o rubro específico de la administración pública, con autonomía de gestión, en virtud de la importancia de dicho ramo, de tal forma que resulta indispensable la existencia de un ente especializado en el tema, más allá de la administración centralizada.<sup>12</sup>

Del concepto antes citado se desprende que los órganos descentralizados cubren con determinadas tareas administrativas, son regulados por la ley o el decreto que los creó, en ocasiones el Estado puede supervisar su funcionamiento.

<sup>12</sup> LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA. Curso de Derecho Administrativo. Ed. OXFORD. México 2007. P 137.

Estos organismos surgen debido a que el Estado tiene la obligación de prestar servicios públicos para satisfacer las necesidades de la sociedad, sin embargo muchas veces el Estado no cuenta con todos los elementos necesarios para cubrir todas las necesidades territoriales del país, es por esto que crea a los entes descentralizados, para que éstos puedan prestar un servicio en determinadas áreas o zonas del país, es por ello que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Su fundamento jurídico lo encontramos en el artículo. 45 de la LOAPF, donde se prevé textualmente:

*“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”*

La finalidad de los organismos descentralizados es satisfacer el interés de la sociedad, mediante la realización de la función administrativa y cumplir con algunas atribuciones del Estado que en algunas ocasiones tiene que ser de manera expedita.

Uno de los ejemplos más claros de este tipo de organismos es la Ley de Seguro Social en la cual en su artículo 5 que a letra hace alusión:

*“La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.”<sup>13</sup>*

---

<sup>13</sup> LEY DEL SEGURO SOCIAL.

## **2.4.- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO.**

El Poder Ejecutivo forma parte de los tres Poderes de Unión, el Ejecutivo Federal se encuentra integrado por un solo individuo al cual se le denomina Presidente de la República, sin embargo éste emana del pueblo ya que los ciudadanos ejercen su soberanía al designar al Presidente de la Republica y no puede ser reelecto.

Este principio se consagra en el artículo. 80 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

*“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”*

El Ejecutivo Federal es el órgano con más alto nivel jerárquico Administrativo, ya que tiene doble carácter al ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Al ser jefe supremo del Estado, tiene la atribución de representarnos a nivel Nacional realizando actividades como dirigir la política exterior, financiera y general del Estado, en cuanto a que es jefe de gobierno pues es el titular Administrativo, es decir que es el titular de la Administración Pública Federal, tiene atribuciones de dirigir la vida política y administrar al Estado mexicano.

El Presidente de la República tiene estas importantes funciones tanto en el derecho Constitucional como en el derecho Administrativo:

Es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación del Estado.

- a) Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.
- b) Es jefe del Ejército y de la Armada, y de toda la Administración Pública.
- c) Dirige la política exterior y financiera general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.<sup>14</sup>

## **2.5.- REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

Para poder ser Presidente de la República no solo se requiere haber sido elegido por los ciudadanos sino que también debe satisfacer ciertos requisitos específicos, dichos requisitos se encuentran previstos en los artículos 82 y 83 de nuestra Carta Magna en los cuales se establece las precisiones para poder ser el titular del Poder Ejecutivo:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
2. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
3. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

---

<sup>14</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa ed. 28. México 2009. P 558.

4. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
5. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
6. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.
7. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.<sup>15</sup>

## **2.6.- FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.**

El Presidente de la República es considerado el más alto nivel jerárquico en cuestiones administrativas y políticas ya que se le encomiendan dos tareas principales, una como órgano Administrativo, que dirige y orienta en los asuntos generales del Estado; y la organización y el funcionamiento de los servicios públicos y como órgano político asume una tarea gubernamental de los negocios públicos.

Así mismo el Presidente de la República como Jefe de Estado se le atribuye estas importantes funciones:

- a. Funciones legislativas del Presidente de la República. Corresponde al Ejecutivo la expedición de algunas leyes, ejerciendo una importante labor colegisladora y la función reglamentaria.

---

<sup>15</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ART. 82

- b. Funciones jurisdiccionales del Presidente de la República. Desde el punto de vista material, se encuentran las controversias que se refieren a la materia fiscal, obrera y agraria.
- c. Funciones administrativas y ejecutivas. Corresponde al Presidente de la República la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- d. Funciones políticas. En el estado actual de los asuntos administrativos constituye una actividad fundamental del Presidente de la República.
- e. Funciones financieras. En el estado actual de los asuntos administrativos constituye una actividad fundamental del Presidente de la República.
- f. Funciones militares. Las fracciones IV, V, VI, VII, VIII, del artículo 89 constitucional, hacen al Presidente el jefe nato de las instituciones militares, ejército, armada, fuerza aérea y Guardia Nacional. Correlativamente al Ejecutivo le corresponde declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- g. Funciones burocráticas. Que corresponden al manejo de la Administración pública, la designación de los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y empleados públicos que corresponden.
- h. Funciones internacionales. La política exterior, la lleva acabo el Presidente al asumir la representación exterior, las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados designar al cuerpo diplomático, y consular y las demás relaciones de los Estados que forman la

comunidad internacional, principalmente a través de la ONU y demás organismos.<sup>16</sup>

## **2.7.- LOS PRINCIPALES ACTOS DEL PODER EJECUTIVO.**

Como bien he analizado, el Presidente de la República cuenta con ciertas atribuciones y responsabilidades de igual manera realiza ciertos actos.

Ahora bien del artículo 92 constitucional el cual a la letra hace referencia:

*“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”<sup>17</sup>*

De acuerdo con el precepto anterior se desprende que el Presidente de la República realiza cuatro tipos de actos; Los reglamentos, decretos, acuerdos y las órdenes.

### **2.7.1.- LOS REGLAMENTOS.**

Debido a la importancia del tema en mención será estudiado a profundidad más adelante, sin embargo daré el concepto del mismo.

---

<sup>16</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. PORRÚA. ed. 28. México, 2009. P. 559,560.

<sup>17</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO. ART. 92.

Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.

18

### **2.7.2.- DECRETOS.**

Para Rafael I. Martínez Morales define al decreto como “una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado, es decir es una resolución de un órgano público para un caso concreto.”<sup>19</sup>

En otras palabras el decreto es una decisión de un órgano del Estado, con el objetivo de crear situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de ser publicada, para que pueda ser conocido por aquellos a quien va dirigido.

La facultad de iniciar leyes o decretos compete exclusivamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados, y los A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, según lo marca el artículo 71 de nuestra Constitución.

Ahora bien existen dos tipos de Decretos del Ejecutivo.

1. **Decreto de Ley.** Que es cuando la propia Constitución faculta al Presidente de la Republica para que dé algunas prevenciones, o pueda legislar en situaciones de urgencia o gravedad, éste tipo de decretos únicamente va a ser aplicable mientras no se

---

<sup>18</sup> Citado por LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA. *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Ed. Oxford. México 2007. P 279

<sup>19</sup> RAFAEL I. MARTÍNEZ MORALES. *DERECHO ADMINISTRATIVO 1er CURSO*. Ed. OXFORD. 6ed. México 2011. P 301.

controle la situación de gravedad y su fundamento lo encontramos en el artículo 29 constitucional.

2. **Decreto de Delegado.** Se refiere a que el propio Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo para que éste pueda aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de expropiación e importación siendo sujetas a la aprobación del Poder Legislativo conforme al artículo 131 de nuestra Carta Magna.

La facultad del Ejecutivo para la creación de Decretos se encuentra en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo puede llegar a confundirse con el reglamento ya que ambas se encuentran en el mismo precepto legal, la diferencia se encuentra en su naturaleza misma es decir, el decreto es una figura jurídica individual y que requieren esencialmente de su publicidad; en tanto que el reglamento es una disposición de carácter general, obligatorio y abstracto.

Los requisitos legales para que un decreto administrativo tenga validez y sea obedecido es que debe estar firmado por el Secretario de Estado y debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

### **2.7.3.- ACUERDOS.**

Es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. PORRÚA. 10 ed . MÉXICO 1991. P 840.

Del concepto antes citado podemos decir que el acuerdo administrativo es un acto interno es decir, que implica la decisión del Ejecutivo y sus órganos, con el objetivo de normar las conductas de sus subalternos, o bien para solucionar las controversias de carácter interno.

#### **2.7.4.- LAS ÓRDENES PRESIDENCIALES.**

Son los mandatos autoritarios emitidos por el Presidente de la República, para que una autoridad administrativa actúe de acuerdo a sus términos o se abstenga de realizar cualquier otro acto.

#### **2.8.- EL REGLAMENTO.**

En el Estado mexicano los reglamentos cobran una importancia relevante, debido a que muchas veces la ley no puede normar a detalle los aspectos internos de la vida del Estado, es por ello que se les ha reconocido a los órganos del Estado la facultad de establecer sus propios reglamentos de acuerdo a las necesidades de cada órgano; por ejemplo, en el artículo 77 fracción III constitucional, faculta al Congreso de la Unión para dictar su propio reglamento en el cual se establece las técnicas de cómo se va llevar a cabo su función, así mismo regula la relación de servicio entre los órganos del Estado y sus empleados y sus trabajadores, dicho reglamento solo regirá dentro de la esfera de competencia de cada órgano.

### **2.8.1.- CONCEPTO.**

Para Miguel Acosta Romero el reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar la ejecución y observancia en la esfera administrativa.<sup>21</sup>

Dicho en otros términos podemos decir que el reglamento es el conjunto ordenado de reglas emitidas por una autoridad competente (Poder Ejecutivo), que se da para la ejecución de una ley o para establecer el sistema y funcionamiento interior de una dependencia, los reglamentos tienen como finalidad detallar la aplicación de una ley solo tendrán vida y sustento en el derecho cuando deriven de una norma legal que reglamente a la esfera administrativa.

### **2.8.2.- DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO Y LA LEY.**

Para poder tener más claro lo que es un reglamento, es preciso hacer una distinción entre la Ley y el Reglamento.

1. En el aspecto formal, el cual consiste en que la ley es un acto Legislativo, pues deriva del Congreso de la Unión, y el

---

<sup>21</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO. TEORÍA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. PORRÚA. 10 ed. MÉXICO 1991. P. 774,775.

reglamento es un acto administrativo ya que lo expide el Poder Ejecutivo.

2. El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un procedimiento largo, el cual comprende diversas etapas que se encuentran establecidas en los artículos 71 y 72 de nuestra base constitucional, en tanto que el procedimiento para la formulación de reglamentos es mucho más sencillo, ya que para que tenga validez requiere de estar firmado por el Secretario de Estado y que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación conforme al artículo 92 constitucional y al artículo 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal.

3. Existe el principio de primacía de la Ley, que opera en favor de ésta.

Por primacía de ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento.<sup>22</sup>

4. Otra diferencia es que no puede haber reglamento sin una ley previa, aunque esta última si puede existir aunque no se le reglamente.

---

<sup>22</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. PORRÚA. 10 ed. MÉXICO 1991. P. 775.

### **2.8.3.- DEL PROCEDIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DEL REGLAMENTO.**

En el punto anterior cité que el procedimiento para la creación de un reglamento es más sencillo que de una ley, pues el reglamento según el artículo 92 de nuestra Carta Magna para que tenga validez y sea obedecido debe estar firmado por el Secretario de Estado, otro requisito esencial es que éste sea publicado en el Diario Oficial de la Federación conforme a los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal.

El procedimiento que se lleva a cabo para la creación de un reglamento comprende: se elabora un proyecto por la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de una ley que se va reglamentar, este proyecto se somete a la aprobación u discusión de autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Ejecutivo y si el Ejecutivo lo aprueba, lo firmará y lo turnará al Secretario de Estado para los efectos de referendo, posteriormente se publicará en Diario Oficial de la Federación.

El proceso de elaboración de un reglamento como ya se mencionó es menos complejo que el de una ley, es por ello que el funcionamiento de un reglamento nos permite comprender a detalle las situaciones contempladas en el orden normativo superior o sea la Ley, un reglamento no solo complementa a una ley sino también crea situaciones jurídicas generales, es decir que nos permite afrontar los problemas que se presentan en la esfera de la administración, así como también un reglamento se encuentra de cierto modo limitado puesto que éste no puede exceder o rebasar a lo previsto por la Ley.

De lo antes citado podemos decir que el reglamento es de naturaleza secundaria ya que de acuerdo a la jerarquía normativa se ubica en un

rango inferior, tanto de la constitución como de las Leyes que emanan del Congreso, ya que para la vida de un reglamento depende de una ley previa, así mismo estarán en vigor en tanto la ley conserve su vigencia puesto que no tienen existencia propia.

#### **2.8.4.- EL EJECUTIVO COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.**

La facultad para expedir reglamentos se consagra en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución la cual expresa: *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.)*

En dicho apartado se encuentra la potestad discrecional en la cual se reconoce al Poder Ejecutivo para expedir reglamentos de las Leyes emanadas del Congreso de la Unión.

El Presidente es responsable de la Administración del Estado, por lo tanto al darle esta facultad reglamentaria le compete garantizar el cumplimiento y la correcta ejecución de las normas emanadas del Poder Legislativo, sin embargo los reglamentos administrativos están supeditados a la Ley expedida por el congreso, es decir que se prevé el principio de que no puede haber una reglamento sin una ley previa, pero si puede existir una ley que no esté reglamentada.

Esta facultad corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir que no puede delegar esta función; así mismo se trata de una facultad discrecional ya que se puede ejecutar en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo.

Sirve de apoyo citar la tesis Jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma

exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

## **2.9.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

He precisado en los puntos precedentes, a la Administración Pública desde un punto de vista subjetivo u orgánico, sin embargo es preciso realizar un estudio desde un punto de vista más concreto, es decir que actos que realiza la autoridad administrativa puesto que derivado de estos actos tienen consecuencias de derecho.

Ahora bien para comenzar el estudio referente al acto administrativo creo importante destacar que es un acto jurídico puesto que este es uno de los sustentos para comprender el acto administrativo.

El acto jurídico “es la manifestación de la voluntad que produce consecuencia jurídicas” como por ejemplo el matrimonio.

Así mismo el hecho jurídico “es un acontecimiento de la naturaleza del hombre que produce consecuencias del hombre” como por ejemplo un terremoto.

En el acto existe la voluntad para crear consecuencias jurídicas, a diferencia de los hechos jurídicos no existe dicha voluntad pues no se quiere que de las consecuencias de derecho.

Claramente el acto administrativo contiene características del acto jurídico, toda vez que es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos, sin embargo el acto administrativo tiene características propias que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, etc., lo que quedará precisado en este punto.

### **2.9.1.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

“Rafael Bielsa dice que, podemos definir el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. 1er y 2º Cursos. 3ª ed. Ed. Harla. México. 1999. p. 25.

Para los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y el Licenciado Manuel Lucero Espinosa, el acto administrativo:

“Es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en el ejercicio de una función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.”<sup>24</sup>

Ahora bien de los conceptos anteriores puedo llegar a la conclusión que el acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad del titular de la administración que produce consecuencia jurídicas.

El acto administrativo tiene su origen en una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración en este caso del Ejecutivo Federal, o de la ejecución de esa decisión.

Una vez adoptada la decisión unilateral, lo que sigue es la expresión externa de la voluntad que también es unilateral.

Esta decisión unilateral y la expresión externa de la voluntad provienen de un órgano administrativo competente que actúa a través de su titular en uso de la potestad pública, por lo que está fundado en derecho.

Como acto jurídico, el cual es su género próximo, crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derecho u obligaciones, por lo que puede tener una o varias de las consecuencias antes señaladas.

---

<sup>24</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, LUCERO ESPINOSA, MANUEL. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer Curso. México. Ed. Porrúa. p.p. 231-236.

### 2.9.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

- a. Es un acto que se expresa en una declaración de voluntad.
- b. Es un acto de derecho público.
- c. Lo dicta la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- d. Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.
- e. Está destinado a producir efectos jurídicos, es decir crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.
- f. De manera general su forma es escrita.
- g. Son ejecutivos y ejecutorios.
- h. Son impugnables en sede administrativa y jurisdiccional.

### 2.9.3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para el Maestro Gabino Fraga:

“El acto administrativo, como manifestación de Voluntad del Poder Ejecutivo debe reunir ciertos elementos, mismos que por norma general se deben dar en toda relación jurídica. Así pues, los elementos que constituyen el acto administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin; y f) la forma.”<sup>25</sup>

**a).-** El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene la aptitud legal.

---

<sup>25</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 40ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. p. 267.

En opinión del Doctor Andrés Serra Rojas, son elementos subjetivos del acto administrativo:

“La administración, los órganos y la competencia e investidura legítima del titular del órgano.”<sup>26</sup>

**b).-** La voluntad “La manifestación de la voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

La voluntad del órgano administrativo debe reunir determinados requisitos, que son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.”<sup>27</sup>

**c).-** El objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo. El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no solo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella.

La licitud del objeto deberá calificarse con estas tres categorías: que no contraríe ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa.

**d).-** Motivo del acto es el antecedente que lo provoca.

Para el Maestro Gabino Fraga:

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa. México. 1999. p. 238.

<sup>27</sup> MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. 1er Curso. 3ª ed. Ed. Harla. México. 1999. p. 203

“El Motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la Ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.”<sup>28</sup>

En opinión de Andrés Serra Rojas, el motivo:

“Es el antecedente o presupuesto que precede al acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto.”<sup>29</sup>

**e).- Finalidad** consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue en su actuar.

**f).- La forma del acto administrativo**, aunque puede ser oral o consistente en actos materiales, normalmente es la forma escrita y llega a ser una garantía constitucional cuando el acto implica privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.”<sup>30</sup>

En La Ley Federal de Procedimiento Administrativo De tal suerte, en su artículo 3º establece que son elementos y requisitos del acto administrativo por mencionar algunos:

- o 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.
- o 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.
- o Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

---

<sup>28</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 40ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. p. 270.

<sup>29</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México. 1999. p. 256

<sup>30</sup> FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 40ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. p.p. 267-274.

- 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.
- Estar fundado y motivado.
- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley.
- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
- Mencionar el órgano del cual emana.
- Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.

Ahora bien el acto administrativo, una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieron involucrados; el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos.

#### **2.9.4.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**AUTORIDAD COMPETENTE.** La competencia es asignada por la ley, de igual manera, las facultades deben de estar consignadas en ella o, por

disposición de esta, en un reglamento, convenio o acuerdo de delegación de facultades.

**FORMA ESCRITA.** De manera clara y precisa el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todos los actos administrativos deben de ser por escrito, en virtud de dar certeza jurídica a los particulares. General mente es hecho mediante oficio.

**FUNDAMENTACIÓN LEGAL.** La fundamentación legal implica que la autoridad emisora del acto administrativo, deba invocar el ordenamiento legal así como los preceptos normativos que resulten aplicables al caso concreto.

**MOTIVACIÓN.** La motivación es la adecuación lógica de la situación subjetiva del administrado al supuesto jurídico previsto en la ley aplicable.

## **CAPÍTULO III.**

### **DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

#### **3.1.- TEORÍA DE LA IMPUGNACIÓN.**

Becerra Bautista nos dice que el vocablo latino *impugnare* proviene de *in* que significa luchar contra, combatir o atacar. De dicho vocablo se desprende que se va combatir un acto administrativo ya sea una determinación, una liquidación o cualquier acto emitido por la autoridad que pudiera causar un perjuicio al particular. En cualquier proceso, las partes cuentan con el principio general de impugnación o derecho de defensa, el cual consiste en la facultad que tiene el particular cuando una resolución no le es favorable es decir, que en el proceso el particular posee los medios necesarios para combatir las resoluciones de las autoridades, si éstas no se encuentran con apego a derecho, son irregulares o equivocadas, o son consideradas ilegales, es muy difícil encontrar un proceso que no admita un medio legal de impugnación.

En materia administrativa se puede decir que el objetivo de los medios de impugnación es corregir los errores de la autoridad ya que es indudable que los actos del hombre están siempre expuestos a caer en equivocaciones y en injusticias, sin embargo, esto no significa que sea un privilegio para la autoridad sino más bien es una consecuencia para que el particular, pueda obtener una modificación o invalidación de una resolución ilegal, así mismo el particular actualiza su derecho de audiencia, para ayudar a controlar la legalidad de los actos administrativos convirtiéndose en la impartición de justicia administrativa.

### **3.2.- CONCEPTO DE RECURSO.**

Recurrir es el medio de defensa por el cual el particular o las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad ya sea jurisdiccional o administrativa.

### **3.3.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.**

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

Del anterior concepto podemos concluir que el recurso administrativo es el medio de impugnación que la ley ha concedido al particular, para obtener la anulación, confirmación o modificación de un acto administrativo o resolución, que se interpone ante un órgano de esta índole.

### **3.4.- OBJETO DEL RECURSO.**

Uno de los objetivos esenciales del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad para que ésta se ajuste a lo previsto por la ley, sin embargo el recurso administrativo tiene cuatro objetivos primordiales a saber:

1. Importa una autolimitación de sus atribuciones discrecionales<sup>31</sup> es decir, que la autoridad al emitir una resolución tiene la facultad para decidir entre un mínimo y un máximo pero siempre apegado a derecho, de lo contrario el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su resolución.
  
2. Es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa<sup>32</sup>, puesto que representa un control de legalidad de las resoluciones administrativas y se puede decir que es jurisdiccional por que se tramita y lo resuelven las autoridades administrativas.
  
3. Es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados<sup>33</sup>. Ya que en todo gobierno se tutelan los derechos de los particulares, para que puedan controlar a sus autoridades, otorgándoles los medios de impugnación referentes a los actos administrativos.
  
4. Es una forma de centralización de contralor administrativo sobre los órganos descentralizados. Es decir que el recurso administrativo se le atribuye a un órgano de la administración pública centralizada, constituye un control para lograr que las resoluciones emitidas por éstos órganos se apeguen a derecho.

---

<sup>31</sup> GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Ed. PORRÚA. 3ar ed. México 1996. P 62

<sup>32</sup> GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Ed. PORRÚA. 3ar ed. México 1996. P 62

<sup>33</sup> GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Ed. PORRÚA. 3ar ed. México 1996. P 62

### **3.5.- LA CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

La administración pública cuenta con ciertos medios de control como lo es el recurso administrativo, este nace a partir de que se crea un acto administrativo es decir, que la administración pública emite un acto de administración que pueda no estar conforme a derecho consecuentemente, está el recurso administrativo el cual va a controlar dichos actos protegiendo al particular de los errores, ilegalidades u omisiones de la autoridad.

Ahora bien han sido muy variadas las clasificaciones de los recursos administrativos desde los que los clasifican en dos grupos hasta los que emiten un sin número de clasificación.

Sin embargo encontramos a Agustín A. Gordillo, quién los separa en tres conjuntos:

- a) por su origen legal y expreso.
- b) por su origen reglamentario.
- c) por su origen análogo e interpretativo.

Por su origen legal expreso, menciona al recurso de reclamación administrativa previa; por lo que se refiere al origen reglamentario señala que corresponde a los recursos revocatorios; y por lo que atañe a la clasificación de origen analógico e interpretativo, enumera los recursos jerárquicos no reglados, de reconsideración y de revisión. Dentro de esta última subespecie incluye a las reclamaciones de queja y denuncia.

Por su parte Antonio Carrillo Flores reconoce la existencia de dos clases de recursos administrativos es decir, el que se interpone ante la misma autoridad que ha decidido y que se le denomina de oposición; y el que se plantea ante la autoridad superior denominado por la ley federal de procedimiento administrativo como recurso de revisión, el cual se presenta ante la autoridad que emitió el acto pero resuelve el superior jerárquico.

Dicha clasificación se contempla en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el cual hace sustento a lo expuesto con antelación:

*“Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.*

*En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”*

### **3.5.1.- RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE LA MISMA AUTORIDAD.**

Este tipo de recurso es el que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo objeto de la impugnación.

Así mismo ha sido muchas veces criticado pues al revisar un acto administrativo que fue emitido por la misma autoridad pudiese decirse que puede confirmar la resolución reclamada.

Sin embargo resulta de gran utilidad dicho recurso cuando se interpone ante autoridades respetuosas que hacen prevalecer el principio de legalidad ya que protegen tanto al particular como al buen ejercicio y eficiencia de la administración pública.

Tanto en la doctrina como en la legislación encontramos diversas denominaciones Juan Carlos Cassagne le da el nombre de recurso de reconsideración:

*“El recurso de reconsideración es que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento a fin de que revoque, derogue o modifique, según sea el caso por contrario imperio.”<sup>34</sup>*

### **3.5.2.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE AUTORIDAD SUPERIOR Y ANTE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS.**

Como vimos en el punto precedente puede haber recursos en los cuales conoce y resuelve la misma autoridad que emitió el acto objeto del recurso.

---

<sup>34</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. 6ª.ed. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2009. p.487

Sin embargo existen diversos tipos de recursos como es el que se interpone ante una autoridad jerárquicamente superior u otra diversa, a la autoridad que emitió el acto, misma que cuenta con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos.

No obstante encontramos ventajas y desventajas ya que los recursos que se resuelven por una autoridad superior, en virtud a la propia relación de trabajo, ésta puede ser propensa a confirmar la relación impugnada.

Por otra parte al crear órganos especializados para la resolución de los recursos difícilmente se corrompería la legalidad de los asuntos administrativos.

### **3.5.3.- EL RECURSO JERÁRQUICO.**

El recurso jerárquico es aquel que se promueve ante una autoridad superior, con objeto de que confirme, modifique o revoque la decisión de una autoridad inferior.<sup>35</sup>

Éste recurso pudiese decirse que es el que se promueve contra una autoridad superior, en contra de un acto o decisión de una autoridad inferior a él, para que éste revoque o modifique aquel acto que transgrede al particular ya sea porque no se encuentra con apego a legalidad o por que lesiona el interés legítimo del recurrente.

Es de mención que los recursos jerárquicos requieren de algunos requisitos para su existencia entre ellos encontramos: que una ley lo

---

<sup>35</sup> ARMIETA HERNÁNDEZ GONZALO. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 3ed. Ed PORRÚA. AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15, MÉXICO 1996. P. 75

prevea y que la autoridad superior tenga competencia para conocer del recurso.

Así pues no solo requiere que la norma jurídica reglamente el recuso sino también que la autoridad superior, la cual conocerá del recurso cuente con facultades de competencia, ya que es un elemento fundamental de legalidad, sin el carecería de legalidad y por lo tanto la resolución sería considerada invalida.

#### **3.5.4.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO ANTE AUTORIDADES AUTÁRQUICAS.**

La autoridad autárquica es aquella entidad de la administración pública que cuenta con personalidad y patrimonio propio.

De acuerdo con el concepto antes citado se pudiera decir que estas entidades por tener personalidad y patrimonio propio quedarían exentas de todo control administrativo, es decir, que pudiera ser que al tener elementos como la personalidad y patrimonio propio cuentan con autonomía para revisar sus resoluciones y se aceptaría que son entes soberanos.

Sin embargo dichas entidades si cuentan con dos tipos de controles: uno es el que se ejerce por los mismos órganos de control interno y el otro es el que se realiza por una entidad diversa.

En relación al primer grupo, se puede decir que no representa ningún problema jurídico pues éste recurso administrativo es similar al establecido en las entidades centrales. En cambio en el segundo grupo puede causar cierto conflicto ya que quien va revisar es un órgano externo. Algunos consideran que este tipo de entidades no pueden estar

sujetas al control de la justicia de sus actos ya que suponen que la autonomía no permite la existencia de órganos revisores externos. Bielsa opina que “Esa observación es cierta, pero simple, y de ella no pueden deducirse consecuencias extrañas al fin u objeto mismo de la descentralización, por lo que la deseamos de plano”.<sup>36</sup>

Podemos concluir que este tipo de entes requieren establecer recursos administrativos de carácter externo para un control efectivo del propio organismo, independientemente de los recursos internos previstos en la ley de cada entidad.

### **3.6.- ELEMENTOS ESENCIALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

En el recurso administrativo encontramos dos tipos de elementos los esenciales y los secundarios.

Los elementos esenciales como su nombre lo indica son fundamentales para la existencia y validez del recurso administrativo, entre ellos encontramos:

- 1. Que el recurso debe estar previsto en un ordenamiento legal.**
- 2. La existencia de una resolución administrativa.**
- 3. La autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y resolverlo.**
- 4. La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente.**

---

<sup>36</sup> BIELSA. RAFAEL. Op.cit.p.19

En relación con el primer elemento de validez encontramos que nuestro sistema jurídico mexicano es de legalidad es decir, que la administración pública debe estar regulada por normas jurídicas.

Sin embargo puede darse la hipótesis de que el recurso no se establezca en una ley, desde el punto de vista formal, sino en el reglamento de la ley, por lo cual existe la duda si dicho recurso es legal o por lo contrario al ser ilegal no hay obligación de acatarlo.

Es de suma importancia lo anteriormente citado puesto que la necesidad de agotar un recurso administrativo se presentaría solamente si en el reglamento se establece la interposición obligatoria, pues de lo contrario en la práctica no se sería un problema si el recurso estuviera previsto en un reglamento pero que su interposición fuera optativa, y no habría interés jurídico por parte del particular para acatar el reglamento de inconstitucionalidad por el hecho de no estar contenido en la ley desde el punto de vista formal. <sup>37</sup>

En cuanto al segundo elemento que precisamos la existencia de una resolución administrativa, ya que no procederá contra una simple observación o sugerencia hecha por un funcionario y misma que no afectaría el interés jurídico del particular.

Por otro lado la existencia de la autoridad administrativa a la cual corresponde la tramitación y resolución del recurso, pues no solo se requiere que el recurso esté previsto en una ley si no también requiere que se establezca a la autoridad competente para sustanciarlo.

De igual forma el acto administrativo debe afectar la esfera jurídica del particular, pues si no se afecta no nacería el interés jurídico del particular para interponer el recurso.

---

<sup>37</sup> Supra (23)P. 90

Así mismo encontramos como elementos secundarios los cuales no son fundamentales para la existencia del recurso, sin embargo son indispensables para la substanciación.

Por los cuales Emilio Margain Manautou especifica los siguientes:

- a) Terminó dentro del cual ha de hacerse valer.
- b) Autoridades ante quien debe hacerse valer.
- c) Período de admisión de pruebas.
- d) Plazo en el cual ha de resolverse el recuso una vez desahogadas las pruebas.
- e) Momento en el que empieza a correr término.
- f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

### **3.7.- DEL PROCEDIMIENTO EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

En este punto analizaré de acuerdo con la doctrina así como de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo los requisitos esenciales o elementales para la procedencia del recurso administrativo.

#### **3.7.1.- REQUISITOS ESENCIALES PARA LA ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Para que el recurso administrativo proceda tiene que cumplir con determinados requisitos sin embargo en alguna ocasiones el particular puede omitir algunos requisitos llamados secundarios y conviene a la

autoridad suplir las deficiencias de la queja, con el objetivo de que la autoridad modifique o revoque las resoluciones que perjudiquen al orden administrativo, así lograr una eficiencia administrativa y dando una seguridad al particular.

El procedimiento en los recursos administrativos no debe ser tan complejo como en los jurisdiccionales, por dos razones fundamentales a saber:

- A. Tanto a la autoridad como al particular le interesa la legalidad de la resolución impugnada.
- B. Al no existir contradicción respecto de intereses privados predomina el interés público sobre los particulares.

Es de mención que la persona física o moral al ejercer su derecho de recurrir o reclamar, la autoridad en dado caso debe de concederle al recurrente un plazo para subsanar los defectos de la instancia, para que el recurso no sea desechado de plano. Sin embargo si una vez concediendo el plazo correspondiente para que el interesado cumpla con la prevención de la autoridad, y los requisitos omitidos son esenciales, deberá declararse la improcedencia del recurso.

Otro requisito esencial que encontramos es que el acto administrativo debe ser definitivo es decir que la decisión debe recaer sobre el fondo del negocio, un acto de mero trámite no afecta la esfera jurídica del particular pues el perjuicio solo se causara cuando se encuentre una resolución definitiva en perjuicio directo del particular.

Además de la definitividad del acto administrativo existen otros presupuestos esenciales para la procedencia del recurso como lo es la capacidad jurídica para interponerlo, y que exista una afectación directa e inminente en el ámbito jurídico del recurrente.

### **3.7.2.- REQUISITOS FORMALES PARA LA ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Ahora bien encontramos los requisitos formales para la admisión del recurso al omitir este tipo de requisitos de igual forma podrían causar la improcedencia del recurso.

Encontramos en primer lugar que el escrito debe ser claro y preciso en el sentido que la autoridad conozca cual es la afectación directa del recurrente así como la ilegalidad planteada.

Así mismo otros requisitos formales a saber son:

1. Se debe señalar la autoridad que emitió la resolución. Este requisito servirá para determinar si el acto emana de una autoridad competente.
2. Señalar la resolución que se trata. Este requisito se refiere a que el particular debe precisarle a la autoridad cual es la resolución definitiva o el acto que le causa un perjuicio.
3. Exposición de antecedentes. Así mismo el particular realizará una exposición clara de los antecedentes de la resolución reclamada, esto permitirá que la autoridad se cerciore debidamente del verdadero sentido de la misma, por lo que estará en condiciones de emitir un juicio imparcial y corregir los vicios de ilegalidad del acto recurrido.

4. Pronunciar los preceptos legales violados. Todo recurso debe estar debidamente fundado y motivado, por lo que al particular le compete establecer los preceptos que según el promovente se hayan violado.

Sin embargo si el recurrente no especifica los preceptos legales violados por la autoridad, se requerirá al particular para que señale con precisión los artículos que a su juicio el causaron un agravio.

5. Presentar las pruebas. El particular tendrá la carga de presentar las pruebas correspondientes, pues de no ser así la autoridad no conocerá la verdad de los hechos para efectuar una correcta subsanación de los mismos al aplicar el derecho. Así mismo en el supuesto caso que el recurrente ofrezca pruebas pero no la exhiba la autoridad tendrá la obligación de requerir las pruebas, sin embargo si este no las ofrece después del apercibimiento no se le serán admitidas.

Además de los requisitos mencionados, el particular deberá acompañar a su escrito:

- a) Los documentos que acrediten su personalidad, cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
- b) El documento en que consta el acto impugnado
- c) Constancia de la notificación en que apoye su pretensión, cuando éstas se encuentren a su disposición. Si no fuese así deberá señalar el archivo o lugar en que puedan localizarse.

d) Las pruebas documentales en que apoye su pretensión, cuando éstas se encuentren a su disposición. Si no fuese así deberá señalar el archivo o lugar en que puedan localizarse.

### **3.8.- DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.**

Ahora bien en nuestro Código Fiscal de la Federación encontramos los medios de defensa los cuales son oficiosos y contenciosos. Los oficios son aquellos en los que aparece la propia administración revisando sus propios actos a instancia del propio contribuyente.<sup>38</sup>

Y en cuanto a los contenciosos aparecen tres partes: un contribuyente o particular, aparece la autoridad demandada y por otra parte aparece un órgano jurisdiccional, en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien el recurso de revocación es un medio de defensa oficioso que se encuentra previsto dentro del título V del Código Fiscal de la Federación.

#### **3.8.1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.**

Es de mayor importancia saber contra que actos procede el recurso administrativo de revocación es decir contra que actos o resoluciones podemos interponer el recurso de revocación.

---

<sup>38</sup> MAG. HÉCTOR SILVA MEZA. TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Ed. TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El recurso de revocación al igual que el juicio de nulidad son medios de defensa a través de los cuales se va a vigilar exclusivamente la legalidad de los actos o resoluciones administrativas definitivas, ya que en nuestro sistema mexicano toda resolución o acto administrativo debe estar conforme a derecho es decir, que las autoridades fiscales deben de cumplir a cabalidad con las disposiciones legales al emitir un acto o resolución.

Dichos actos y resoluciones deben ser definitivos es decir, que pongan fin a un procedimiento, y si el particular o contribuyen encuentra que esa resolución definitiva no se encuentra con apego a legalidad entraría en la posibilidad de interponer el recurso de revocación.

La procedencia del recurso de revocación se encuentra prevista en el arts. 117 del Código Fiscal de la federación el cual nos dice:

### **EL RECURSO DE REVOCACIÓN PROCEDERÁ CONTRA:**

- I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales que:
  - a) Determinen contribuciones accesorios o aprovechamientos
  - b) Se niegue la devolución
  - c) Dicten las autoridades aduaneras.
  - d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.
- II. Procede contra los actos de autoridades fiscales federales que:

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

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

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

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

Así mismo cabe aclarar que el recurso de revocación es un recurso de interposición optativo, ya que el contribuyente afectado por una resolución o un acto de autoridad, puede a su propio juicio optar por interponer recurso de revocación o en su defecto interponer Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.8.2.- ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER.**

Otro tema crucial en relación al recurso de revocación es determinar quién va a conocer y resolver dicho recurso según nuestro ordenamiento fiscal dice que el escrito de interposición del recurso se deberá presentar ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los

cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

Resulta sustancial especificar quien sería la autoridad competente para resolver, y para poder especificar la autoridad tendríamos que acudir al reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria, puesto que es dicho reglamento en donde se señala que autoridad es la competente para resolver el recurso; es de mención que son las áreas jurídicas las que normalmente conocen y resuelven el recurso de revocación.

### **3.8.3.- REQUISITOS FORMALES.**

Ahora bien analizare los requisitos formales que deben cumplirse para la interposición del recurso de revocación previsto en el título V del Código en mención, se tienen que tomar en cuenta los requisitos previstos en el artículo 18 los cuales marcan los elementos generales que debe cumplir todo escrito que se formule y se presente ante la autoridad.

Los requisitos del artículo 18 del Código Fiscal son los siguientes:

- Cualquier recurso administrativo debe formularse por escrito.
- Debe estar firmado por el interesado o representante; tratándose de personas morales debe estar firmado por el representante legal del contribuyente.
- En el escrito debe contener el nombre, la denominación, la razón social del contribuyente.
- Domicilio fiscal del contribuyente

- o Se señala el propósito de la promoción y en su caso señalar un autorizado para oír y recibir notificaciones con la opción de autorizar a un tercero.

Partiendo de los requisitos generales se agregan los requisitos formales propios del recurso de revocación los cuales son:

- I. La resolución o el acto que se impugna.
- II. Los agravios que le cause dicha resolución o el acto impugnado.
- III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate. Pudiera darse el caso que el contribuyente no exprese agravios o el acto que se impugna, en este supuesto la autoridad requerirá al promovente para que en el término de 5 días cumpla con dichos requisitos, si dentro del plazo concedido el promovente no cumple con los requisitos se desechara el recurso de revocación. Así mismo si omite los hechos o no presenta pruebas el promovente perderá su derecho a señalar los hechos o se tendrá por no ofrecidas las pruebas.

Otros requisitos documentales que se deben acompañar al recurso de revocación son: los documentos que acrediten la personalidad, se debe acompañar el documento en el cual conste el acto impugnado la excepción a este punto sería la negativa ficta, la constancia de notificación del acto impugnado excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o que se trate de una notificación que se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Y por último las pruebas documentales que se ofrezcan y el dictamen pericial en su caso.

### **3.8.4.- LAS PRUEBAS ADMISIBLES.**

En relación al ofrecimiento de las pruebas en el recurso de revocación en principio se admiten toda clase de pruebas con la excepción de la testimonial y la confesión de las autoridades.

En materia de pruebas supervenientes, se podrá presentar siempre que no se haya dictado la resolución del recurso dentro de un plazo de 2 meses contando a partir de la fecha que haya expresado el anuncio correspondiente para presentarlas.

En cuanto a la valoración de las pruebas el artículo 130 del Código Fiscal de la Federación menciona que hacen prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos público, pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones pero no probaron la verdad de lo declarado o manifestado. <sup>39</sup>

### **3.8.5.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.**

Nos dice la ley que es improcedente el recurso de revocación cuando no afecta el interés jurídico del recurrente pudiera darse la hipótesis de que la persona la cual recibió la notificación de un crédito fiscal no sea la persona en particular el contribuyente del crédito fiscal.

---

<sup>39</sup> GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Ed Porrúa. Av. República Argentina, 15. Mexico 1996. 3ª ed. P 143,144.

Otra causal de improcedencia cuando se interponga en contra de resoluciones dictadas en recurso, es decir si ya se emitió una resolución del recurso no podemos contra esa resolución interponer nuevamente recuso de revocación, procedería interponer Juicio Contencioso Administrativo.

Así mismo es improcedente cuando hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Es decir, que éste siendo impugnado por el tribunal y se promueva recurso de revocación cuando el recurrente hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

Es improcedente el recurso contra actos conexos, que estén siendo impugnados a través de otro medio de defensa. Un ejemplo sería el procedimiento administrativo de ejecución, y en todas sus fases pudiera ser que ya contra un acto dictado en ese procedimiento, ya se hubiera interpuesto un recurso administrativo de revocación, si se pretendiera impugnar a través de otro recurso de otro acto, estaríamos ante actos que son conexos.<sup>40</sup>

Contra los actos que la autoridad haya revocado. Cuando exista una causal de improcedencia del recurso de revocación, la consecuencia natural de acuerdo a nuestro Código Fiscal de la Federación es que se sobresea el recurso; también se podrá sobreseer cuando el particular se desista así como también cuando se demuestre que no existe acto impugnado o por que cesaron los efectos del acto o resolución.

---

<sup>40</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA P. 262

### **3.8.6.- LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN.**

Al ser el recurso de revocación una instancia jurídica, la resolución definitiva debe estar debidamente fundada conforme a legalidad y motivada al haber examinado todos los agravios hechos valer por el recurrente.

La autoridad administrativa tiene la potestad de suplir la deficiencia de la queja es decir que compete a la autoridad corregir los errores que observe en la cita los preceptos invocados. Ello trae como consecuencia revocar los actos administrativos aun cuando los agravios sean insuficientes; sin embargo en términos del artículo 133 el ordenamiento legal en mención, establece que la resolución decisoria puede ser de la siguiente forma.

- Desechar por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso.
- Confirmar el acto impugnado
- Ordenar la reposición del procedimiento o que se emita una nueva resolución.
- Dejar sin efectos el acto impugnado
- Modificar la resolución combatida o dictar uno nuevo que lo sustituya.

### **3.8.7.- PLAZO LEGAL PARA CUMPLIR CON LA RESOLUCIÓN.**

Ahora bien la resolución del recurso emitido por la autoridad ordena el cumplimiento de dicha resolución es decir que obliga a la autoridad

para cumplir con la resolución otorgándole a la autoridad un plazo de 4 meses. En el supuesto que la autoridad no la emita se dará por entendido que el acto se confirma puesto que el silencio de la autoridad confirma el acto impugnado.

Así mismo el recurrente podrá optar por esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier término.

Ahora bien cabe recalcar que si estamos en presencia de una resolución en la cual se deje sin efectos el acto impugnado derivado de vicios de forma la autoridad subsanará los vicios de forma, para luego reponer el acto viciado y dictar una nueva resolución.

Sin embargo cuando se trate de vicios de fondo la autoridad no podrá subsanar sus errores ni emitir una nueva resolución sobre el mismo acto o resolución.

### **3.9.- DEL RECURSO DE REVISIÓN EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Para poder estudiar el recurso de revisión en la LFPA creo pertinente mencionar que la palabra recurso proviene del latín, *recursus* y que significa camino de vuelta, regreso, retorno o cursar nuevamente un camino o procedimiento ya andado.

De tal concepto entendemos que el recurso de revisión nos da la oportunidad de revisar aquello que ya se haya producido, o sea una resolución, con el objetivo de identificar las faltas que se hubieran cometido, ya sea para depurarlas o para confirmar las actitudes de las conclusiones que se hayan encontrado. Este tipo de recurso permite

tener un mejor control de legalidad, ya que las autoridades pueden identificar cuales fueron sus fallas, permitiendo al particular, o al contribuyente obtener una resolución legalmente emitida.

### **3.9.1.- CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Como primer característica encontramos que el recurso de revisión es procedente contra aquellos actos o resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelve un expediente administrativo, dicho recurso es optativo, es decir que el particular tiene la opción de interponer el recurso de revisión o en su defecto interponer Juicio Contencioso Administrativo, si se interpone el recurso de revisión debe interponerse dentro de los 15 días siguientes a aquél que surta sus efectos la notificación del acto impugnado.

Así mismo el recurso se presenta ante la autoridad que emitió el acto, sin embargo lo va resolver el superior jerárquico; en el caso de que sea el titular de la dependencia haya emitido el acto, será el mismo quien lo resuelva.

### **3.9.2.- REQUISITOS FORMALES.**

Como requisitos formales encontramos que debe presentarse por escrito, así mismo debe señalar el nombre y domicilio de recurrente y en el caso de que exista tercero interesado también señalar un nombre y domicilio, debe acompañar el acto recurrido y la fecha de conocimiento del acto, debe precisar los agravios que le causan la resolución o el acto de

igual forma debe acompañar las pruebas que tengan una relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado.

De igual manera en el artículo 96 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace mención que no se tomara en cuenta en la resolución del recurso los hechos, documento, o alegatos del recurrente cuando habiendo podido aportarlos en el procedimiento administrativo no lo haya hecho. Es de importancia acreditar la personalidad cuando se actúa en nombre de otro o de personas morales.

### **3.9.3.- INTERPOSICIÓN DEL RECURSO RE REVISIÓN.**

Es de mera relevancia dicha interposición puesto que ésta suspende la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente, así mismo que el recurso de revisión será procedente cuando no se siga en perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos, en el caso de multas el recurrente debe garantizar el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista por el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien la autoridad deberá acordar, la suspensión o la denegación del acto o de la resolución dentro de los cinco días siguientes a su interposición en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Así mismo la autoridad que recibe la interposición del recurso puede tenerlo por no interpuesto o desecharlo conforme al artículo 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Se tendrá por no interpuesto cuando es presentado fuera del plazo, cuando no se acompaña la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y que

carezca de la firma del recurrente al no estar su firma se podría decir que no hay manifestación de la voluntad del recurrente y por lo tanto se desecha.

Por otra parte el recurso se desecha cuando el acto sea materia de otro recurso y se encuentre pendiente la resolución.

De igual forma el recurso se desecha cuando no afecte el interés jurídico del recurrente, cuando se trate de actos consumados de manera irreparable, cuando exista consentimiento expreso considerando que se dejó pasar el término, de una u otra forma ya hubo aceptación del recurrente y finalmente cuando se esté tramitando ante los tribunales algún juicio, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

#### **3.9.4.- RESOLUCIÓN DECISORIA.**

Ahora bien, una vez que se ha seguido el procedimiento para el recurso de revisión se tendría que llegar la resolución del propio recurso, y éste puede concluirse de conformidad con el artículo 91:

1.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

Una de las causas de sobreseimiento sería que la parte actora de forma expresa se desista del recurso, igualmente sucedería en el caso de la muerte del recurrente cuando el acto no trajera una repercusión con derechohabientes del propio recurrente; así como también si se da una causal de improcedencia se sobreseería el recurso. Por otra parte, si ya no existe objeto del acto, también la resolución que pudiera dictarse no tendría ninguna razón de ser. Y la última causa de sobreseimiento que

marca la ley, sería la falta de prueba en contra del acto, sí en ningún momento se prueba la existencia del mismo, no lo podemos considerar que llegara a ser necesario emitir una resolución en cuanto al fondo.

2.- Confirmar el acto impugnado, es decir que la resolución va a ratificar el acto impugnado.

3.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente;

4.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.<sup>41</sup>

Por lo tanto la resolución del recurso debe estar fundada conforme a derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por recurrente, tomando en cuenta una serie de elementos de legalidad para poder resolver aquellas impugnaciones u oposiciones que se llegaran a presentar en contra de los actos administrativos que resulten de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### **3.9.5.- PLAZO PARA CUMPLIR CON LA RESOLUCIÓN DECISORIA.**

En el último párrafo del artículo 92 de la propia Ley establece que la autoridad deberá cumplir la resolución del recurso en cuatro meses cuando la resolución ordene realizar un determinado acto o iniciar la tramitación del procedimiento.

---

<sup>41</sup> Ley federal de Procedimiento Administrativo.

## **CAPÍTULO IV.**

### **EL DERECHO TRIBUTARIO Y LAS CONTRIBUCIONES.**

#### **4.1.- JUSTIFICACIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICO – TRIBUTARIA.**

Es de mera relevancia explicar la relación económica por la cual los gobernados contribuyen a sufragar los gastos públicos. Dicho en otro contexto ¿De dónde nace o se justifica que un particular tenga la obligación de desprenderse de sus propios ingresos para ayudar al sostenimiento de la Administración Pública?

Y desde luego han existido múltiples justificaciones a la interrogante planteada, sin embargo me centraré en la justificación histórica.

En los albores de la humanidad, el hombre integró comunidades nómadas, en las cuales no tenía un asiento fijo, lo que ocasionó carencias alimenticias y un descontrol por tratar de sobrevivir en una vida hostil y rudimentaria. Posteriormente al ver la necesidad de aquellos primitivos se da el descubrimiento de la agricultura, el hombre decide establecerse en sitios fijos que ofrecían una mayor seguridad y mejores condiciones de vida. Es así como generalmente en las orillas del mar o de ríos se establecieron, surgiendo las primeras comunidades que más adelante fueron grandes imperios.

Sin embargo el sedentarismo trajo consigo un sinnúmero de controversias, pues si bien permitió al hombre que se pudiera dedicar libremente a actividades productivas sin embargo aquellas comunidades requerían satisfacer necesidades básicas colectivas. Como afirma Serra Rojas: "Los

seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente aplacar. La suma de estas necesidades forma las necesidades sociales cuya atención y cada día es más compleja e ineludible." <sup>42</sup>

Con el transcurso del tiempo las pequeñas comunidades requerían de un jefe o guía al cual dotaron de cierto poder y autoridad y así mismo comenzaron a desarrollar ciertas normas para convivir creando el Estado y Derecho.

De esta forma las personas decidieron otorgarle al poder público ya constituido la tarea de satisfacer las necesidades colectivas.

Las funciones potestades al poder público en un principio fueron sencillas tareas de construcción de calles, plazas y edificios público, mismas que han evolucionado radicalmente hasta transformarse en los modernos servicios de comunicación, terrestre, marítimas, fluviales y áreas; de suministro de energía eléctrica; agua potable y alcantarillado; de regulación del crédito y la banca, y otros que sería largo enumerar.

<sup>43</sup>

Al encomendar al Estado dichas funciones y tareas trajo consigo la inevitable obligación a los particulares de proporcionar ciertos recursos para poder cumplir con las necesidades colectivas.

De tal contexto se desprende que, la existencia de la relación jurídica tributaria se justifica diciendo que al pasar del nomadismo a la vida sedentaria, las personas para poderse dedicar a las actividades particulares, así como el crecimiento de la población y la carencia para satisfacer necesidades, puesto que un hombre en particular no puede

---

<sup>42</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6ta ed. Tomo Primero. Ed. Porrúa, México 1974. P 67.

<sup>43</sup> ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. Derecho Fiscal. 21 ed. Ed. Themis. México 2012. P10.

cubrir con el total de la necesidades que se requieren para vivir en una sociedad; ello orillo a que la sociedad sacrificara una porción de su lucro obtenido para allegar al Gobierno de los fondos y recursos económicos indispensables para la satisfacción de las necesidades colectivas.

En nuestro sistema legal existe la obligación del contribuyente o particular de aportar para sufragar los gastos público y es en el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Mexicana, que establece que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como del D.F, Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

#### **4.2.- DERECHO FISCAL.**

Ahora bien una vez analizado la justificación histórica tributaria, partiré con el concepto de derecho fiscal. La denominación encuentra su origen en la palabra "fiscum", que en el latín significa bolsa o cesto.

Debido a que en la antigua Roma el "pater familias" al ser el jefe de la familia asumía una serie de obligaciones a nombre de su familia; en esta serie de obligaciones encontramos que tenía que llevar una especie de libro diario, en el cual debía de asentar de manera escrupulosa todos los ingresos y gastos de su propia familia.

Así una vez al año se presentaban los recaudadores en su domicilio, revisaban el libro y le notificaban la cantidad que tenía que pagar, la que debía ser cubierta inmediatamente, mediante el depósito de su importe en la ranura que para tal fin tenía la bolsa o cesto "fiscum", que

el propio recaudador para evitar robos o abusos de confianza, llevaba adherida la brazo y herméticamente cerrada. <sup>44</sup>

Más adelante la palabra se utilizó para identificar al órgano del Estado encargado de la recaudación de los tributos, o bien en la función del propio Estado que tiene por objeto obtener recursos económicos de sus súbditos para cubrir los gastos públicos.

#### **4.2.1.- CONCEPTO LEGAL DE DERECHO FISCAL.**

El derecho fiscal está constituido por el conjunto de normas y principios que regulan la relación jurídico-tributaria; entendiéndose por esta última el vínculo legal en virtud del cual los ciudadanos resultan obligados a contribuir con una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o utilidades al sostenimiento del Estado. <sup>45</sup>

Del concepto precisado con antelación podemos inferir que el derecho fiscal o el derecho tributario es un conjunto de normas jurídicas, del derecho público, que regula las contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, etc.) a cargo de los particulares, y la obtención, aplicación y manejo por parte del Estado en la realización de sus actividades.

Es por ello que el Derecho Fiscal regula los actos tanto del Estado como del particular por los cuales se deben pagar las contribuciones.

---

<sup>44</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO. Ob. Cit. (33). P.17 y 23

<sup>45</sup>

### **4.3.- CONCEPTO DE CONTRIBUCIÓN O TRIBUTO.**

Partiendo del concepto de derecho fiscal creo que es relevante hacer mención al concepto de contribución o tributo pues en dicho punto analizaré las características y las diversas facetas de las contribuciones.

Para el maestro Emilio Margáin Manautou nos dice: El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado actuando como sujeto activo exige a un particular, denominado sujeto pasivo el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.

En otro contexto podríamos decir que la contribución es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público.<sup>46</sup>

#### **4.3.1.- ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES.**

Como elementos esenciales de las contribuciones encontramos a los sujetos, el objeto, la base, la tasa y su monto.

#### **4.3.2.- LOS SUJETOS.**

Para que exista una relación jurídica, necesariamente deben existir como mínimo dos partes, es decir que no puede haber tributo sin que

---

<sup>46</sup> JESÚS QUINTANA VALTIERRA, JORGE ROJAS YÁNEZ. Derecho Tributario Mexicano. Ed. Trillas. 4ª ed. 1999. México. P 42

entre en juego al menos dos partes, denominando a una de ellas como sujeto activo o acreedor, y a la otra como sujeto pasivo o deudor.

El sujeto activo o acreedor, es el propio Estado, pues es aquel en cuyo favor se establece el crédito fiscal o el deber de dar, hacer o prestar que dicha obligación trae aparejado, es decir que el Estado es considerado sujeto activo pues es a quien le corresponde exigir el pago de la suma adeudada del tributo, pues es el encargado de la determinación, recaudación y administración de las contribuciones.

En nuestro estado mexicano existen tres titulares de la función tributaria: La federación, los Estados o Entidades Federativas y los Municipios. Según lo prevé nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31 fracción; sin perjuicio de que también se haga referencia al Distrito Federal.

Cabe hacer mención, que tanto la Federación como el Distrito Federal y los Estados tienen soberanía tributaria plena y los municipios tienen soberanía tributaria subordinada a la de las entidades Federativas.

Los órganos facultados por el sujeto activo son los facultados por las leyes fiscales expedidas como es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Seguro Social, Ley de Servicio de Administración Tributaria, así como la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Estos órganos en materia Federal son:

- 1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es el órgano encargado de recaudar las contribuciones federales a través de su órgano desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria que tiene el carácter de autoridad fiscal y que además de recaudar tiene

otras atribuciones como la determinación y liquidación tanto de impuestos como de contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios aplicando la legislación fiscal y aduanera.

2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto de su tesorería, que es el órgano encargado de recaudar las cuotas obrero patronales y trabajadores, que le corresponden, así como las cuotas para el sistema de Ahorro para el retiro, a cargo de los patrones.

3.- El Instituto Nacional de la Vivienda para los trabajadores, por conducto de su tesorería, que es el órgano encargado de recaudar las aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por sus patrones.

4.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado por conducto de la tesorería, que es el órgano encargado de recaudar las cuotas a cargo de los trabajadores del citado Instituto, que le corresponden.

5.- El instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por conducto de su tesorería, que es el órgano encargado de recaudar las cuotas a cargo de los militares, que le corresponden.

Las obligaciones del Sujeto Activo de la relación tributaria radica en la de recaudar o percibir el producto de las contribuciones por conducto de sus órganos debidamente facultados para ello.

No obstante lo anterior también debe cumplir con otras obligaciones complementarias, como son la de control, fiscalización y supervisión de

los contribuyentes, las cuales incluyen las del Registro Federal de Contribuyentes y las facultades de comprobación de las obligaciones fiscales, previstas en el Código Fiscal de la Federación.

#### **A. SUJETO PASIVO.**

Por otra parte encontramos al sujeto pasivo, que es en quien va a recaer la obligación, o el deber de dar, hacer o prestar, es decir que son los particulares, los ciudadanos, administrados o contribuyentes, quienes deben contribuir, en los gastos señalados por las leyes aplicables, para el sostenimiento del gasto público, sacrificando una parte proporcional y equitativa de sus ingresos, rendimientos o ganancias.

En el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación expresa quienes poseen el carácter de sujetos pasivos: *“Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...”*

Del precepto legal mencionado se desprende la existencia de dos tipos de sujetos pasivos: las personas físicas y las personas morales, sean nacionales o extranjeras, y en el caso de personas físicas, cual quiera que sea su edad, sexo, estado civil, ocupación, domicilio, etcétera.

Ahora bien podemos decir que las personas físicas es todo ser humano dotado de capacidad de goce, es decir que tiene la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, aun los menores de edad y los incapaces representados desde luego por quienes ejerzan la patria potestad o tutela, pueden ser sujetos pasivos de un tributo. En tanto que a las personas morales están constituidas por sociedades civiles o mercantiles, debidamente organizadas conforme a las leyes del país, en donde tengan establecidos su domicilio. <sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO. Ob. Cit. Pág. 143.

La doctrina ha tomado en cuenta diferentes clasificaciones con respecto a los sujetos pasivos de la relación tributaria al respecto Narciso Sánchez Gómez clasifica a los sujetos pasivos en cuatro siguiendo la tradición doctrinal mexicana. Estos son:

1.- Sujeto pasivo principal.- Aquella persona física o moral nacional o extranjera sobre la cual recae el deber contributivo por estar obligado y lleva directamente a cabo el hecho y se encuentra en la situación jurídica de hecho que genera el tributo por ello tiene la responsabilidad principal.

2.- Sujeto pasivo con responsabilidad solidaria.- Es aquella persona física o moral, nacional o extranjera que en virtud de haber establecido una relación jurídica con el sujeto pasivo principal, adquiere concomitantemente la obligación de cubrir el tributo en nombre del deudor principal, en aquellos casos y condiciones que así lo indique expresamente la norma jurídica. Los sujetos pasivos con responsabilidad solidaria se encuentran previstos en el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación.

3.- Sujetos pasivos con responsabilidad sustituta.- Es aquella persona, que se encuentra legalmente facultada para autorizar, aprobar o dar fe, con respecto de un acto jurídico generador del tributo a los que la ley hacer responsables del pago bajo determinadas circunstancias, como es el caso de los retenedores o de las personas a las que les imponga la ley la obligación de recaudar contribuciones a cargo del sujeto pasivo principal, como son los fedatarios o funcionarios públicos los cuales deben hacer certificaciones de documentos, expedir constancias o registrar un acto jurídico. La obligación por sustitución se hace presente

cuando el funcionario público, magistrado, juez o el fedatario, no se cercioran del cálculo y del pago correcto del impuesto y por lo tanto debe responder por el gravamen hasta por el monto del mismo en nombre del deudor principal.

4.- Sujeto pasivo con responsabilidad objetiva.- Dicha responsabilidad se presenta cuando el adquirente de un bien o de una negociación debe responder por disposición de la ley del monto de un gravamen, como sujeto pasivo obligado directamente al pago del mismo, por haber dejado insoluto su pago por el propietario anterior, que no pago en tiempo ese deber a contribuir.<sup>48</sup>

#### **4.3.3.- EL OBJETO.**

Entendemos por objeto de la obligación tributaria aquello que el sujeto activo puede exigir al pasivo y que está constituido por una obligación de dar a cargo del sujeto pasivo y a favor del sujeto activo (fisco).

El maestro Flores Zavala define al objeto del impuesto como la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.<sup>49</sup>

Es decir que el objeto es la prestación del tributo, la prestación que debe pagar el sujeto pasivo la obligación tributaria sustantiva es generalmente una cantidad de dinero o también en especie, cuando así lo determinen las leyes fiscales.

---

<sup>48</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ NARCISO. DERECHO FISCAL MEXICANO. 7ª ed. Ed. Porrúa. México. 2009. P. 627

<sup>49</sup> FLORES ZAVALA ERNESTO. ELEMENTOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS. Ed. Porrúa. México. 1993. P. 115

#### 4.3.4.- LA BASE GRAVABLE.

Al nacimiento de la obligación tributaria por realizarse el hecho imponible, surge la necesidad de determinar la cuantía de aquello sobre lo que se hará el pago, por ello se hace presente la existencia de una base.

Para Flores Zavala la base gravable es “la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto”.<sup>50</sup>

En otras palabras la base gravable es la cuantificación del hecho generador, al que se arriba por medio del procedimiento determinado por ley para cada tributo, es el resultado fiscal, es decir es la parte a la cual se le va aplicar la tasa.

Para ser más explícito este punto precisaré un ejemplo:

La base se va a obtener:

(+) De ingresos reales

(+) Ingresos fiscales

(-) Las deducciones

(-) P.T.U (participación de trabajadores de utilidades sí hay en su caso)

---

R= Esto dará como resultado la base a la cual se va aplicar la tasa

Puede decirse que la base del tributo representa la evaluación de una porción de lo gravado por la ley, para poder determinar de forma concreta cuál será el gravamen al que el contribuyente estará sujeto.

---

<sup>50</sup> FLORES ZAVALA ERNESTO. Ob. Cit. Pág. 84.

#### **4.3.5.- LA TASA.**

Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de porcentaje. Si bien decimos que la ley cuota del impuesto es de 5 %, se entiende que la cuota del impuesto es de 5 centésimas por cada unidad contributiva de 100. De esta manera, el porcentaje es la unidad elemental, y 5 la cuota del impuesto,<sup>51</sup> es decir es la tarifa fija que pagamos.

#### **4.3.6.- EL MONTO.**

Es la cuantía que los sujetos pasivos deben enterar al sujeto activo. Esto es, la cantidad líquida que el fisco tiene derecho a percibir una vez que se ha cuantificado debidamente la obligación tributaria.

Éste pudiera ser el propósito más importante de la relación jurídico tributaria que es dotar al Estado de recursos económicos para que pueda sufragar sus gastos públicos.

Así mismo podría entrar la época de pago que es el plazo o el momento en que se debe satisfacer la obligación tributaria.

#### **4.4.- CONCEPTO DE OBLIGACIÓN FISCAL.**

Para Margain Manautou la obligación fiscal “es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado denominado sujeto activo exige del pasivo el

---

<sup>51</sup> JESÚS QUINTANA VALTIERRA. JORGE ROJAS YÁÑEZ. Ob. Cit. Pag. 85

cumplimiento de una prestación pecuniaria y excepcionalmente en especie."<sup>52</sup>

Sergio Francisco de la Garza concibe a la relación jurídica tributaria y a la obligación tributaria como dos elementos unidos, toda vez que si bien existe la obligación de la prestación de dar cuyo contenido es el pago, también existe una relación entre el sujeto activo y pasivo con respecto de esa obligación.

Así mismo, el autor en cita considera otras relaciones tributarias cuyo contenido no es solamente la obligación de pago pero están vinculadas con este y éstas son aquellas relaciones tributarias cuyo contenido son prestaciones de hacer de tolerar o de no hacer y a esas relaciones u obligaciones las llama formales.

Por lo tanto puedo definir a la obligación tributaria como el deber jurídico que tiene una persona ya sea física o moral de contribuir al gasto público al caer en el presupuesto de hecho o hipótesis contemplada en la ley que da nacimiento al tributo de manera proporcional y equitativa.

#### **4.4.1.- ELEMENTOS DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.**

Los elementos que componen a la obligación tributaria son:

- Sujeto activo: que siempre es el estado.
- Sujetos pasivos o terceros: que son los contribuyentes.

---

<sup>52</sup> EMILIO MARGAIN MANAUTOU. Ob. Cit. P 353.

- Hecho generador

#### **4.4.2.- EL HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.**

En toda contribución, además de requerirse la presencia indispensable de al menos dos sujetos, tal y como quedo expuesto con anterioridad, es preciso que exista un hecho que contemple la ley, es decir que de la realización de un hecho nazca la obligación de pagar las contribuciones.

Es un principio fundamental de la ciencia jurídica, el que nos dice que las contribuciones deben fundamentarse en leyes previamente establecidas, dando pauta a la creación de hechos imponibles.

Ahora bien, mencioné que las contribuciones recaen en los sujetos pasivos, pero para que esta obligación sea materializada se requiere de un hecho imponible y de un hecho generador como bien mencione, es decir que tenemos un hecho imponible cuando exista un presupuesto jurídico, y en cuanto al hecho generador cuando la conducta la adecuamos al presupuesto jurídico dando nacimiento a la obligación fiscal.

En otro contexto puedo decir que debe haber una hipótesis o supuesto normativo, es decir que el nacimiento de la obligación fiscal se va a materializar cuando los sujetos pasivos se colocan en la hipótesis normativa o en el hecho generador previsto en la ley tributaria aplicable. Tal afirmación la encontramos en el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación que dispone que el momento de la causación del impuesto sea conforme se realizan las situaciones jurídicas de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Para poder tener más claro cuando nace el hecho generador fiscal creo trascendente hacer mención al siguiente ejemplo, basado en lo que dispone la ley del Impuesto al Valor Agregado en su artículo 1º:

*"Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:*

*I.- Enajenen bienes.*

*II.- Presten servicios independientes.*

*III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes.*

*IV.- Importen bienes o servicios."*

Esto significa que la aplicación del Impuesto al Valor Agregado presupone cuatro hipótesis fundamentales que una persona física o moral, lleve a cabo, en cualquier punto del territorio nacional, operaciones de enajenación de bienes o preste servicios independientes u otorgue el uso o goce temporal de bienes o importe bienes y servicios. De tal manera que mientras tales hipótesis no se realicen en la práctica, la obligación de pagar ese tributo no habrá nacido.

Así pues, el nacimiento de la obligación fiscal puede darse en cualquier momento siempre y cuando el sujeto pasivo se encuadre en la hipótesis, previamente establecida en la ley hacendaria aplicable.

#### **4.5.- EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.**

En el ámbito del derecho fiscal y en específico en la extinción de la obligación que significa que deberá aceptarse como formas de

extinción de la obligación tributaria las previstas por el ordenamiento jurídico tributario. En las cuales encontramos:

1. El pago,
2. La compensación
3. La condonación
4. La prescripción; y
5. La Caducidad.

#### **4.5.1.- EL PAGO.**

El pago significa el cumplimiento de la obligación se puede decir que es la forma más idónea de extinguir el deber jurídico tributario.

Para Arrijoa Vizcaíno, en atención al sentido económico y jurídico que posee el pago, expresándose textualmente de la siguiente forma:

*"... pago significa cumplimiento de una obligación... cuando se habla del pago de tributos, tenemos que entenderlo en función tanto de su acepción económica como jurídica cuando se paga un impuesto no solo se está entregando al Fisco el importe pecuniario o en especie del mismo, sino también se está dando cumplimiento a la obligación de contribuir a los gastos públicos."*<sup>53</sup>

Sin embargo en el derecho fiscal existen diversas formas de pago que en cada caso producen efectos jurídicos y económicos diversos, las cuales analizaré a continuación.

---

<sup>53</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO. Ob. Cit.

### **a) PAGO LISO Y LLANO DE LO DEBIDO.**

Es el pago que realiza el contribuyente al Fisco correctamente, en las cantidades que le adeuda, en los términos de las leyes aplicables, sin objeciones ni reclamaciones.

Es decir que el contribuyente cumple de manera efectiva, adecuada y oportuna con las obligaciones que le imponen las disposiciones fiscales extinguiéndose automáticamente la obligación fiscal.

### **b) PAGO DE LO INDEBIDO.**

El mencionado pago se lleva a cabo cuando el contribuyente lo realiza sin tener la obligación de liquidar determinada cantidad o cuando incurre en un error en la determinación, pagando un importe mayor al que debería ser. Esta figura se contempla en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación el cual prevé:

*“Artículo 22.- Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales...”*

### **c) PAGO BAJO PROTESTA**

Esta modalidad de pago se da cuando el contribuyente se encuentra inconforme con el cobro de un determinado tributo, sin embargo cubre

el monto requerido, pero hace constar a las autoridades fiscales que se propone hacer valer los medios de defensa contra la determinación del crédito fiscal correspondiente.

El pago bajo protesta no constituye una forma de extinguir los tributos, sino tan solo se garantiza el interés fiscal, evitando al mismo tiempo que se generen recargos, de modo que dependiendo de la resolución definitiva, es decir según sea favorable o no, la decisión para el contribuyente, entonces el pago bajo protesta puede convertirse en la extinción de la obligación.

#### **d) PAGO EXTEMPORÁNEO**

Este tipo de pago tiene lugar cuando el contribuyente paga al Fisco las contribuciones que legalmente adeuda sin objeciones ni inconformándose, pero fuera del plazo o términos establecidos en las disposiciones fiscales aplicables.

Cabe mencionar que para que este pago se considere que extingue la obligación se requiere de pagar la totalidad de la cantidad adeudada más los recargos.

#### **e) PAGO DE ANTICIPOS**

Esta modalidad se presenta cuando el contribuyente, en el momento de percibir un ingreso gravado, cubre al Fisco una parte proporcional del mismo a cuenta del impuesto que en definitiva le va a corresponder.

#### **4.5.2. LA COMPENSACIÓN.**

La compensación es una forma de extinguir las obligaciones fiscales, siempre y cuando exista un saldo a favor por parte del contribuyente es decir, que se puede dar la figura de la compensación cuando el Fisco y el contribuyente son acreedores y deudores recíprocamente, es decir, por una parte el contribuyente le adeuda determinada cantidad al Fisco, pero este último a su vez está obligado a devolver cantidades pagadas indebidamente. Por lo tanto deben compensarse las cifras correspondientes y extinguir la obligación recíproca hasta el momento de la duda menor.

En el supuesto que el contribuyente solicitara la figura de compensación y esta fuera indebidamente, el contribuyente podrá ser acreedor a una multa.

Sin embargo los requisitos para que se de esta figura según el artículo 23 de nuestro Código Tributario destacan de manera especial los siguientes:

1. Sólo tienen derecho a llevar a cabo la compensación aquellos contribuyentes que liquiden sus tributos a través de declaraciones periódicas, es decir los contribuyentes que se encuentren la hipótesis de auto determinarse sus tributos.
2. Los contribuyentes pueden optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que las misma deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, incluyendo sus accesorios.

3. La compensación comprende el adeudo principal como los tributos accesorios (recargos, sanciones y gastos de ejecución)
4. No podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas.<sup>54</sup>

#### **4.5.3.- LA CONDONACIÓN.**

La condonación consiste esencialmente en la figura jurídica tributaria por virtud de la cual las autoridades fiscales perdonan a los contribuyentes el cumplimiento total o parcial de sus obligaciones fiscales.<sup>55</sup>

Sin embargo para que se pueda dar el supuesto con antelación mencionado se requiere de causas de fuerza mayor, de acuerdo a un criterio discrecional o cuando se trate de un concurso mercantil.

- o Causas de fuerza mayor. De acuerdo al artículo 39 fracción I, del Código Fiscal de la Federación el Ejecutivo Federal, mediante disposiciones de carácter general, podrá condonar o eximir, parcial o totalmente el pago de contribuciones y sus accesorios, cuando se haya afectado la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos así como en casos de catástrofes meteorológicas entre otros.

---

<sup>54</sup> ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. Ob. Cit. P 609.

<sup>55</sup> ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. Ob. Cit. p 611. .

Y decimos que la condonación es de carácter general puesto que no se puede otorgar en favor de un solo individuo si no que tiene que beneficiar a la población afectada.

- Criterio Discrecional. Nos referimos al criterio discrecional a la facultad que tiene la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de condonar las multas y es que la autoridad encargada de aplicar la ley tiene la aptitud para hacer valer la condonación según su criterio y conforme a lo que establece el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación.
- Concurso Mercantil. Las autoridades fiscales pueden condonar parcialmente, los créditos fiscales relativos a contribuciones que debieron pagarse con anterioridad al inicio de un procedimiento de concurso mercantil, siempre que éste hubiera celebrado un convenio de pago con sus acreedores, lo cual es un requisito indispensable para que el concurso mercantil surta efectos legales.<sup>56</sup>

#### **4.5.4.- PRESCRIPCIÓN.**

Al mencionar la prescripción como forma de extinguir las obligaciones fiscales tiene cierta similitud con el Derecho Civil en cuanto a que el derecho civil la define como la adquisición de un derecho o la extinción de una obligación por el simple transcurso del tiempo.

---

<sup>56</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO. Ob. Cit. P. 612.

Ahora bien en materia fiscal la prescripción es una forma de extinguir las obligaciones fiscales y esta modalidad beneficia tanto al particular como al Estado, es decir, que para que el sujeto pasivo se libere de un crédito fiscal requiere que el crédito fiscal se le haya notificado previamente comenzando a correr el término de la prescripción el cual es de cinco años conforme a las reglas del artículo 146 del C.F.F.

Sin embargo, puede darse la modalidad de que se interrumpa el plazo de la prescripción y éste se puede dar porque la autoridad efectúe gestiones de cobro apercibiendo al contribuyente del pago del crédito fiscal, o cuando el propio contribuyente reconoce expresa o tácitamente su obligación se interrumpe el término de la prescripción.

Por otra parte los efectos de la prescripción según lo prevé el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, al operar la prescripción extingue tanto la obligación principal como sus accesorios.

Si bien mencione que la prescripción no solo beneficia al particular, sino también al fisco, es decir cuando se trate de devoluciones pagadas indebidamente prescriben en los mismos términos que el crédito fiscal según lo dispone el artículo 22 de nuestro Código tributario.<sup>57</sup>

#### **4.6.- CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.**

Según nuestro artículo 2 del Código Fiscal de la Federación establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos y los accesorios

---

<sup>57</sup> QUINTANA VALTIERRA JESÚS. ROJAS Y ÁÑEZ JORGE. Ob. Cit. P. 195.

de las contribuciones, por lo que en dicho punto corresponde al estudio de la clasificación antes precisada.

#### **4.6.1.- IMPUESTOS.**

Al iniciar el estudio de los tributos es necesario estudiar en primer término a los impuestos. Esta prioridad obedece al hecho de que los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del Estado, puesto que obliga a todos y a cada uno de los Ciudadanos a contribuir, en función de sus respectivas capacidades económicas, al sostenimiento de los gastos públicos.

Para poder llevar acabo el presente estudio del impuesto cabria mencionar la definición adoptada por nuestro Código Fiscal de la Federación en vigor, en su artículo 2, fracción I define al impuesto en los siguientes términos:

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

Sin embargo de la definición con antelación expuesta requiere de establecer las notas características, esenciales y propias del impuesto es por ello que enunciare los elementos distintivos del mismo.

En esencia todo impuesto implica una prestación es decir, una obligación de dar o hacer, consiste fundamentalmente en el deber jurídico que todo contribuyente tiene de desprenderse de una parte

proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos para entregársela al Estado.

Al ser ésta una prestación que se genera entre el Estado y el Contribuyente existe una relación jurídica unilateral, ya que el Fisco tiene la facultad para exigir la entrega de la prestación sin dar éste nada a cambio, es decir que el impuesto es considerado una relación eminentemente unilateral, porque a cambio de su pago efectuado por el sujeto pasivo no recibe absolutamente nada, al menos de forma directa e inmediata.

En otro contexto, las características de ser una relación unilateral, las posee el impuesto precisamente por derivar de un acto de soberanía del Estado, es decir que el Estado al establecer, determinar, recaudar y administrar, está actuando en ejercicio de su poder soberano.

Ahora bien todo impuesto implica que puede ser cubierto en dinero o en especie, según lo disponga la Ley respectiva. Se desprende que por regla general el pago de impuestos debe hacerse en efectivo, es decir en moneda nacional, salvo en aquellos casos en los que las disposiciones legales establezca que se haga en especie.

Otro punto de importancia y que no se puede perder de vista es que, para la existencia y validez de los impuestos, se requiere que siempre estén previstos y regulados por normas jurídicas, es decir que se encuentren conforme al principio de legalidad, de ahí viene que en el derecho romano se estableciera la frase "*Nullum tributum sine lege*" que significa que no puede existir ningún tributo válido sin una ley que lo establezca.

Es por ello que si no existen los tributos en una Ley previa por ende nadie está obligado a contribuir para los gastos públicos.

Otra característica de los impuestos es que deben de estar contenidos en leyes de aplicación general, es decir, que son aplicables sin distinción ni discriminación de ninguna índole a todas aquellas personas que por cualquier motivo se ubiquen en el hecho generador o que se ubiquen en la hipótesis normativa aplicable. Esto no quiere decir que todas las personas tengan que pagar el impuesto, sino que solo deben pagarlos toda persona que se adecue al supuesto que en la propia Ley se consigne como el correspondiente hecho generador del impuesto.

De igual forma el impuesto está constituido por el llamado principio de obligatoriedad. Dicho en otras palabras, cuando una persona se coloca en la hipótesis normativa o en el hecho generador del tributo automáticamente queda obligado al pago del impuesto respectivo, en forma y términos que establezca la Ley tributaria aplicable.<sup>58</sup>

Ahora bien, es evidente que su pago es fundamental y éste no puede quedar al arbitrio de los contribuyentes, al ser obligatorio por ende es coercible, lo que significa que sus destinatarios deben acatarlos en forma imperativa, apercibidos que de no hacerlo, el Estado ejercerá en su contra los mecanismos correspondientes para obligarlos a cumplir aun en contra de su voluntad.

Sin embargo como ya mencioné, el principio de obligatoriedad no se va a ejercer mientras no se dé el principio de generalidad, es decir que el contribuyente no está obligado a pagar el impuesto, mientras no se adecue al supuesto tributario, es decir que el contribuyente se tiene que ubicar exactamente en la hipótesis normativa tributaria y una vez que se encuentra en ella, deriva la obligación de cumplir.

---

<sup>58</sup> ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. Ob. Cit. P. 393

Por otra parte en anteriores puntos se ha señalado que los impuestos están a cargo de personas físicas y morales. Es decir tanto las personas físicas o individuos, como las sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sean nacionales o extranjeras, están obligados a pagar el impuesto cuando a consecuencia de sus actividades, se coloquen en el supuesto tributario.

Así mismo la finalidad o el propósito de la recaudación del impuesto, es que el Estado destine lo recaudado a la prestación eficiente y adecuada de los servicios públicos, así como también a la realización de obras de interés general, es por ello que se justifica la relación jurídico – tributaria.

En México encontramos fundamentalmente, el Impuesto Sobre la Renta (IRS), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto al Comercio Exterior.

#### **4.6.2.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.**

El Estado tiene la obligación de proporcionar bienestar social a sus habitantes y para ello son necesarias sus contribuciones como ya se ha mencionado con antelación.

De acuerdo a las normas de seguridad social, las personas físicas o morales que tengan a su servicio trabajadores, como patrones, tienen la obligación de contribuir en el ámbito de la seguridad social con las aportaciones que les correspondan como cuotas y aportaciones del

seguro social, aportaciones al INFONAVIT y aportaciones por el seguro de retiro.

De acuerdo a nuestro Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción 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 la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”*

Así como los impuestos y los derechos las aportaciones de seguridad social tienen características o elementos distintivos, los cuales son:

- a) Constituyen una prestación en dinero. Es decir que las aportaciones de seguridad social, al igual que los impuestos, resultan ser prestaciones establecidas a cargo de los contribuyentes que son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones que dichos contribuyentes tienen de acuerdo con la ley, obligaciones que, en el caso de las cuotas aportadas al IMSS son establecidas por el artículo 123 constitucional (los patrones tienen la obligación de proporcionar a sus trabajadores atención médica, habitación, etc.) consecuentemente esta prestación a cargo de los contribuyentes debe ser en dinero y no en especie.
- b) Es una obligación que deviene de la Ley. Pues dicha contribución deriva de la obligación que establece la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la Ley del INFONAVIT y la del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

- c) Este tipo de contribución se encuentran regidas por el principio de legalidad, pues las Aportaciones de Seguridad Social se encuentran establecidas en una Ley.
- d) Tienen un destino final. Ya que las Aportaciones de Seguridad Social, están destinadas a constituir el capital social de organismos públicos descentralizados, creados por Ley, para la prestación de los servicios públicos.<sup>59</sup>

Ahora bien los sujetos obligados a contribuir con este tipo de contribuciones, son las personas que el Estado sustituye en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o bien aquellas que se beneficien con los servicios de seguridad social prestados por el propio Estado.

En el caso de las cuotas obrero patronales a cubrir al IMSS, éstas quedan a cargo tanto de los patrones como de los trabajadores, de igual manera las encontramos en las aportaciones que se cubren al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda.

Por lo que se refiere a las aportaciones que se enteran al ISSSTE y al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, son cubiertas por los empleados federales y por los miembros del ejército y de la marina respectivamente.

El hecho generador de las aportaciones de seguridad social lo encontramos en las relaciones laborales que se dan entre los trabajadores y empleados con el patrón. Este último puede ser un particular o el Estado en su caso.

---

<sup>59</sup> QUINTANA VALTIERRA JESÚS. ROJAS YÁÑEZ JORGE. Ob. Cit. Pág. 93.

#### **4.6.3.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.**

Este tipo de contribución nace de una teoría económica denominada "Incremento no Ganado". Sin pretender entrar en detalles haré un breve resumen en lo que consiste esta teoría.

Nace la teoría durante el último tercio de siglo XIX fue elaborada por estudiosos economistas ingleses; al darse cuenta de que un particular adquiriría un inmueble ubicado en un zona no urbanizada de una ciudad a un precio relativamente bajo, así mismo con el transcurso del tiempo y debido crecimiento de la ciudad, el Estado se ve obligado a llevar a cabo las llamadas obras de urbanización o infraestructura (pavimentación, alumbrado, construcción de banquetas, etc.) Al concluirse estas obras automáticamente el valor del inmueble aumenta, obteniendo un incremento o plusvalía en el valor comercial del inmueble sin haber hecho nada el particular para que éste aumentara es por ello que se llama Incremento no Ganado.

A grandes rasgos, es una figura jurídica- tributaria destinada a gravar a los propietarios de bienes inmuebles cuyo valor aumenta como consecuencia de las obras de urbanización y de los servicios públicos generales indivisibles que la autoridad administrativa presta en la zona colindante al lugar de ubicación de dichos inmuebles. <sup>60</sup>

En relación con lo anterior, la fracción III del artículo 2º. Del Código Fiscal de la Federación define a este ingreso tributario, en los términos siguientes:

---

<sup>60</sup> ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. Ob. Cit. P 418.

*“Contribuciones de mejoras son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas.”*

Los elementos que integran a éste tipo de contribución son los siguientes:

- a) En primer término nos encontramos que la contribución de mejoras deriva de un acto unilateral, puesto que el sujeto pasivo jamás solicita el suministro de un servicio determinado, ni tal solicitud es requisito indispensable para que el Estado lleve a cabo la obra y exija el pago correspondiente. Simplemente la autoridad a su libre albedrío va seleccionando los sitios que le parecen de atención así como también el decide el costo y los alcances de los trabajos de urbanización.

Por lo tanto el particular, se enfrenta a las consecuencias de una decisión unilateral por parte del Estado, colocándolo en la hipótesis jurídica tributaria no buscada y en ocasiones no deseada por el particular.

- b) Otro elemento de mención es que las contribuciones de mejoras se generan como consecuencia de la prestación de servicios públicos generales e indivisibles. Es decir, de servicios que benefician a la totalidad de la población. La única peculiaridad en este caso es el hecho de que tales servicios, favorecen directamente y específicamente a los propietarios de los inmuebles circundantes ya que no alcanza a los demás miembros de la comunidad.
- c) Por otro lado los sujetos pasivos de las contribuciones de mejoras debe reunir dos cualidades especiales a saber: la de ser propietario

de un inmueble y la que dicho inmueble se ubique dentro del radio de afectación de alguna de las obras de urbanización llevadas a cabo por la Administración Pública.

- d) Finalmente existen dos métodos o procedimientos para determinar el monto de las contribuciones de mejora: el que atiende a la plusvalía o incremento no ganado por el propietario beneficiando y que pretende utilizar esta figura jurídica tributaria como un instrumento que permita al Estado obtener la recuperación parcial del costo de las obras de urbanización que ejecute.

#### **4.6.4.- LOS DERECHOS.**

Gran parte del destino del gasto público se dirige a la atención y mejoramiento de los servicios públicos, para cubrir las necesidades colectivas de interés general.

A diferencia de los impuestos, los Derechos implican una contraprestación, lo cual significa que derivan de una relación bilateral en la que el contribuyente, a cambio de la entrega de su aportación económica, recibe del estado un servicio que le beneficia de manera directa y específica.

Según el artículo segundo fracción IV del Código Fiscal de la Federación establece:

*“Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento 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 organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."*

Ahora bien, Emilio Margáin Manautou establece que: "El Estado justifica la imposición del pago de derechos, expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y que, dado que el interés público en la prestación de estos servicios no es de la misma intensidad que tratándose de los servicios públicos generales, luego entonces el usuarios debe soportar el costo de su servicio."<sup>61</sup>

Dichas contribuciones al igual que los impuestos tienen ciertas características esenciales las que puedo mencionar son las siguientes:

- a) Consiste en una contraprestación en dinero
- b) Es una obligación que deriva de la Ley, cuyos elementos deben estar plenamente contenidos en la misma.
- c) Está regido por el principio de legalidad
- d) Tiene un destino final
- e) Debe existir una razonabilidad de su costo

---

<sup>61</sup> EMILIO MARGÁIN MANATU. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México 1969. P. 94.

Por lo tanto podemos inferir que los derechos son las contribuciones que tenemos que pagar por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, ya que el contribuyente tiene que pagar una determinada cantidad de dinero fijada en la Ley, para recibir a cambio un derecho, es por ello que es considerado como una contraprestación.

#### **4.6.5. LAS CONTRIBUCIONES ACCESORIAS.**

Cabe hacer mención que el artículo 2º, fracción IV, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece que los recargos, las indemnizaciones, las sanciones, y los gastos de ejecución son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

##### **a) LOS RECARGOS.**

Toca en primer lugar hacer alusión al concepto de recargos, sin embargo antes de pronunciar el concepto creo fundamental recordar la relación jurídica tributaria, en la cual el Fisco actúa como un acreedor en tanto que el contribuyente o sujeto pasivo asume la calidad de deudor. En tal virtud, a partir de la fecha en que el tributo es exigible es decir, cuando se ha vencido el plazo que las leyes fiscales otorgan para el pago, el fisco tiene el derecho de recibir el importe en cantidad liquida o sea en moneda nacional, excepcionalmente en especie como ya se ha precisado. Ahora bien si esto no sucede es evidente que

se le está ocasionando un perjuicio económico, dando lugar los recargos.

En otro contexto podemos pronunciar que los recargos son una especie de intereses moratorios que los contribuyentes están obligados a pagar a la Hacienda Pública en caso de extemporaneidad en el entero de un tributo, con el objetivo de resarcirla de los perjuicios económicos ocasionados por dicha falta de pago oportuno.

Los recargos, se encuentran regulados por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 21, el cual menciona que los recargos se actualizarán cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo señalado por las disposiciones fiscales es decir, que los recargos empiezan a correr cuando el crédito fiscal es exigible, este es un requisito esencial para que se genere el derecho al cobro de los recargos; toda vez que mientras dicho plazo no transcurra, la obligación fiscal ya habrá nacido, pero aún no se habrá vuelto exigible.

Así mismo el segundo párrafo de dicho artículo menciona que se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a los que se refiere el artículo 67 del mismo Código, el cual indica que los recargos se causarán, hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, y se calcularán sobre el total del crédito fiscal excluyendo los propios los recargos, los que se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

Los recargos se causan por el importe total de las contribuciones pagadas extemporáneamente, pero incrementando dicho importe en las cantidades que correspondan a la actualización de las propias contribuciones por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, utilizándose para ello un factor basado en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.<sup>62</sup>

De igual forma el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, también hace referencia a las indemnizaciones e indica que en aquellos casos en los que el contribuyente liquide sus impuestos o contribuciones con cheque, y éste sea recibido por las autoridades fiscales y que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar al cobro del monto del cheque y a una indemnización que siempre será del 20% de su valor, y se exigirá independientemente de los demás conceptos a los que hace referencia este artículo.

## **b) MULTAS.**

Podemos definir las como las sanciones económicas que la autoridad hacendaria impone a los contribuyentes, que en alguna forma han incumplido las leyes fiscales.

Ahora bien cuando la autoridad requiera el cumplimiento de obligaciones fiscales y éstas no se hayan cumplido en el momento de la recepción del requerimiento, se dispondrá lo que indica el artículo 70 del

---

<sup>62</sup> ARRIOJA VIZCAINO ADOLFO. Ob. Cit. P 446.

Código Fiscal de la Federación, el cual menciona que la aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

Así mismo se consideran responsables de infracciones a las leyes fiscales las personas que realicen conforme al artículo 71 del código en comento, los supuestos normativos que configuren tales infracciones, así como las que omitan el cumplimiento de obligaciones previstas por las disposiciones fiscales, en el supuesto que existan varios responsables, cada uno deberá pagar el total de la multa que se le imponga.

### **c) LOS GASTOS DE EJECUCIÓN.**

De acuerdo con el artículo 2 último párrafo los gastos de ejecución son considerados como accesorios de los tributos, y por lo tanto participan de la naturaleza de estos.

Según las reglas del artículo 20, cuando exista un adeudo fiscal; en primer término se cobran los accesorios, de conformidad con el siguiente orden: primero los gastos de ejecución, en seguida los recargos, luego las multas, y por último la indemnización del 20%, relativa a cheques sin fondos con que se hubiese pretendido pagar contribuciones. Una vez que se han cubierto los accesorios, el resto del pago se aplicará al crédito fiscal principal.

Si bien el procedimiento Administrativo de Ejecución, consiste en el embargo y remate de los bienes propiedad del contribuyente en

cantidad suficiente para cubrir las prestaciones tributarias que adeude y respecto de las cuales ya haya sido formalmente notificado el respectivo requerimiento de pago.

Dando lugar a que los gastos de ejecución sean el reembolso que el sujeto pasivo tiene que hacerle al fisco, de las erogaciones en que haya incurrido con motivo de esas diligencias de embargo y remate.

## **CAPÍTULO V.**

### **DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

#### **5.1.- RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

En nuestro sistema fiscal Mexicano encontramos que una de las formas de obtener contribuciones es por medio de las aportaciones de seguridad social ya sea por las personas que se benefician específicamente los trabajadores o bien las empresas o patrones que son quienes proporcionan dicha contribución, todo esto con el fin de coadyuvar con las necesidades socialmente reconocidas, sin embargo el Instituto Mexicano del Seguro Social puede determinar resoluciones, liquidaciones o acuerdos que pueden afectar al contribuyente, es por ello que los contribuyentes tienen la posibilidad de interponer el recurso de inconformidad cuando estas determinaciones les afecten.

Ahora bien, para poder emprender el estudio sobre el recurso de inconformidad, creo substancial destacar que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonio propio de carácter Fiscal Autónomo, así mismo una de sus finalidades es brindar a sus derechohabientes el derecho humano a la salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia así como coadyuvar en los servicios sociales necesarios para garantizar el bienestar individual y colectivo, de igual forma otorga pensiones y para lograr esta función requiere de las aportaciones de seguridad social a cargo de los propios trabajadores asegurados, patrones y el Estado.

## **5.2.- CONCEPTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

Partiendo de esto podemos inferir que el Recurso de Inconformidad es un medio ordinario de defensa a través del cual los patrones, asegurados y los beneficiarios tienen la posibilidad de impugnar los actos definitivos emitidos por las diversas Dependencias (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), este recurso es de suma importancia y encuentra su relevancia en el hecho de quien conoce y resuelve los actos es la misma dependencia quien los emitió.

## **5.3.- ACTOS IMPUGNABLES.**

Para emprender el estudio del presente ordenamiento cabría hacer mención que el Recurso de Inconformidad se encuentra previsto en la Ley del Seguro Social en su artículo 294 el cual a la letra dice:

*“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.”<sup>63</sup>*

Por tanto tenemos que el recurso de inconformidad es procedente en contra de las resoluciones, acuerdos o liquidaciones que emita el IMSS.

---

<sup>63</sup> Ley del Seguro Social.

Es relevante destacar que al Reglamento del Recurso de Inconformidad, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o en su defecto el Derecho Común.

### **5.3.1.- SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

Existen varios supuestos en los cuales el IMSS al emitir determinadas resoluciones, acuerdos o liquidaciones pueden afectar el interés jurídico tanto a las empresas como patrones o a los propios trabajadores en sí, siendo procedente interponer Recurso de Inconformidad en contra de aquellos actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social que causen una afectación, en síntesis procede dicho Recurso cuando:

- ❖ Se determinen multas por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social o sus Reglamentos.
- ❖ Así mismo si se determinan diferencias en las cuotas obrero-patronales.
- ❖ Sí existe diferencias en la determinación de la Prima de Riesgos de Trabajo.
- ❖ Procedimientos Administrativos de Ejecución improcedentes.
- ❖ Actos de Molestia no notificados con el debido apego a legalidad.
- ❖ Actos de Molestia que carezcan de fundamento y motivación.

- ❖ Cualquier acto del IMSS que trastoque el Interés Jurídico del promovente.

#### **5.4.- ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER.**

Las autoridades competentes para conocer y resolver este medio ordinario de defensa son los Consejos Consultivos Delegacionales el cual está integrado por 37 delegaciones que conforman el Sistema, distribuidas en siete regiones, y el Consejo Técnico del Instituto resolverá los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales.

El secretario del Consejo Consultivo Delegacional con apoyo de los servicios jurídicos delegacionales tienen todas las facultades para resolver la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando el recurrente la solicita; este mismo es quien autoriza con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes.

El escrito en el que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener conforme al artículo 4º del Reglamento del Recurso de Inconformidad lo siguiente:

1. Nombre y firma del recurrente
2. Domicilio para oír y recibir notificaciones
3. Registro patronal según sea el caso
4. Acto que impugna y la fecha en la que fue notificado y la autoridad que emitió el acto.

5. Hechos que originaron la impugnación
6. Los agravios que le cause el acto impugnado
7. Nombre o razón social del patrón, en su caso del Sindicato titular del Contrato Colectivo
8. Pruebas que ofrezca el recurrente de acuerdo al acto que se impugna , en el supuesto de que el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro, irregular, o no cumpliera con los requisitos formales, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional tiene la facultad de prevenir al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija, 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.

Ahora bien los documentos que deberá acompañar el recurrente a su recurso son:

- I. El documento donde conste el acto impugnado
- II. Documentos donde acredite su personalidad con apego a las reglas de derecho común.
- III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma
- IV. Las pruebas documentales que ofrezca

Cabe hacer mención que si los documentos no obran en el poder del recurrente, si legalmente están a su disposición deberá señalar

el lugar o archivo en que se encuentren, bastara que el recurrente acompañe la copia de la solicitud de expedición de documentos con el acuse de recibo de la autoridad para que se tengan por ofrecidas estas probanzas, en caso contrario se desecharan.

#### **5.5.- PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

Para efecto de la defensa este recurso deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes del acto definitivo que se impugna, según lo menciona el artículo sexto del Reglamento del Recurso de Inconformidad.<sup>64</sup>

El escrito deberá ser dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional que corresponda, de igual forma se podrá presentar por correo certificado, cuando el recurrente tenga su domicilio fuera del lugar de la delegación o subdelegación.

Es relevante destacar que en el supuesto de que el recurrente presente el recurso extemporáneamente será desechado de plano, así como si la extemporaneidad se comprobara en el trascurso del procedimiento, se sobreseerá el recurso.

#### **5.6.- DE LAS NOTIFICACIONES DEL RECURSO.**

En cuanto a las notificaciones se harán al recurrente de forma personal o a su representante legal por correo certificado en los Términos del

---

<sup>64</sup> TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVO. GONZALO ARMIENTA HERNÁNDEZ. Ob. Cit. Pág. 149.

Código Fiscal de la Federación y personalmente se notificaran los acuerdos y resoluciones que:

- o admitan o desechen el recurso
- o admitan o desechen las pruebas
- o contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias
- o ordenen diligencias para mejor proveer, cuando éstas requieran la presencia o la actividad procesal del recurrente
- o declaren el sobreseimiento del recurso
- o pongan fin al recurso de inconformidad o cumplimenten resoluciones de los órganos jurisdiccionales (TFF- PJJ)
- o acuerdos que resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y aquellos que decidan sobre el recurso de revocación.
- o La primera notificación que se realice a terceros.

Las notificaciones personales se harán conforme al Código Fiscal de la Federación y el artículo 12 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, que son básicamente las siguientes:

- I. Si el inconforme afirma conocer el acto impugnado contra la notificación se efectuará en el escrito en que interponga el recurso, manifestando la fecha en que conoció el acto y exponiendo los agravios conducentes respecto al acto y 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 recurrente el acto y la notificación que del mismo se hubiere practicado; en este supuesto el recurrente contará con un plazo de quince días contados a partir de que se haya notificado para ampliar el recurso impugnado y su notificación.
- III. En primer término se procederá a estudiar los agravios relativos a las notificaciones y consecuentemente los agravios relativos al acto impugnado;
- IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue legal, se tendrá al inconforme 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 del artículo 12 que se menciona con antelación y se procederá al estudio de la impugnación que en su caso hubiere formulado en contra de dicho acto;
- V. Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente se sobreseerá el recurso.<sup>65</sup>

#### **5.7.- IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

El recurso es improcedente cuando se haga valer contra aquellos actos administrativos:

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

---

<sup>65</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. OB. CIT. PAG. 280,281.

- II. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de sentencias, laudos o de aquellas;
- III. Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación:
- IV. Que sean materia de ese recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional;
- V. Que se haya consentido, entendiéndose por tales aquellos, contra los que no se promovió el recurso en el plazo y términos señalados por el artículo 6 del Reglamento del Recurso de Inconformidad del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- VI. Que sea conexo a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VII. Que hayan sido revocados administrativamente por la autoridad emisora y;
- VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal o reglamentaria. <sup>66</sup>

#### **5.8.- SOBRESEIMIENTO DEL RECURSO.**

El sobreseimiento procede:

1. Por desistimiento expreso del recurrente
2. Cuando durante el procedimiento aparezca alguna de las causales de improcedencia mencionadas en el punto anterior.

---

<sup>66</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. OB. CIT. PÁG. 282.

3. En caso de muerte del recurrente durante el procedimiento si su pretensión es intransferible o su muerte deja sin materia el recurso.

### **5.9.- DE LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO.**

Una vez admitido el recurso, el Secretario Consultivo Delegacional pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, los cuales deberán entregarlos en un término que no exceda de 10 días, sin embargo el Secretario puede ampliar éste término de acuerdo a las Circunstancias para rendir el informe.

### **5.10.- LAS PRUEBAS.**

Son admisibles las pruebas documentales, periciales, de inspección y la testimonial con excepción de la confesional según lo dispone el Recurso de Inconformidad en su artículo 17, mismas que serán admitidas cuando se ajusten estrictamente con la controversia y no sean contrarias a derecho o a la moral, y su apreciación será conforme a las reglas de derecho común.

Las probanzas se sujetarán en síntesis a las reglas siguientes:

1. Las pruebas documentales se desahogan por su propia naturaleza, si el recurrente las ofreció en términos del Reglamento, sin embargo en el supuesto de que el recurrente no tenga en su poder las pruebas documentales, pero legalmente se encuentren en su disposición, bastará con que el promovente señale el lugar o

archivo en donde se encuentran así como tendrá que acompañar la copia de solicitud de documentos, sellada de recibida por la autoridad que tenga en su poder los documentos, en este supuesto se requerirá al inconforme para que en el término de quince días exhiba la prueba, apercibido que de no hacerlo en ese plazo se declarará desierta la prueba.

2. Al ofrecer prueba pericial deberá indicarse los puntos sobre los que versará y se designará perito, quien debe acreditar título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia, salvo en actividades no consideradas como profesión según lo disponga la ley. Al no cumplir con estos requisitos la prueba se desechará de plano.

En el supuesto que el inconforme ofrezca la prueba pericial, la deberá presentar en un término de cinco días, a partir del auto admisorio del recurso, esto con el fin de que el perito acepte el cargo y en el término de 15 días el perito debe exhibir su dictamen. Sin embargo si el inconforme no presentó al perito en el término correspondiente, el perito no acepte, o no emita su dictamen en el término señalado por el reglamento se declarará desierta la prueba pericial; sin embargo existe una excepción cuando por causas no imputables al inconforme o especial complicación y esté por finalizar el término señalado para su desahogo el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional por una sola vez podrá señalar un nuevo plazo a petición del interesado.

3. La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que debe versar, la cual será desahogada por quien designe el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

4. La prueba testimonial se propondrá por el oferente el cual tiene que indicar el nombre y domicilio de los testigos, mismos que tienen que ser presentados por el oferente o que declare bajo protesta de decir verdad que está impedido para presentarlos. Debe acompañarse el interrogatorio respectivo a menos que el recurrente formule verbalmente las preguntas.
5. La prueba confesional no será admitida, pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto relacionados con el asunto.<sup>67</sup>

Ahora bien el Consejo Consultivo Delegacional tendrá el suficiente tiempo para decretar las diligencias respectivas.

Una vez concluido el término del desahogo de las pruebas el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará en el término de 30 días el proyecto de la Resolución, el cual servirá de base para la discusión y votación de la resolución, la resolución se presentara en el término de 15 días, las resoluciones se dictaran por mayoría de votos o por unanimidad del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo Técnico según sea el caso, estas resoluciones se ocupará de todos los motivos de impugnación aducidos, analizando las pruebas recabadas, decidiendo sobre las pretensiones del inconforme y se expresará los motivos y fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos resolutiveos.

Por otra parte los consejeros que no estuvieran de acuerdo con la resolución aprobada, en su caso podrán formular voto particular mismo que se anexará al expediente. Este voto particular será presentado al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dentro de los 3 días siguientes a la discusión de la resolución.

---

<sup>67</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. OB. CIT. PÁG. 283, 284, 285. REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD. ARTS. 17 y 18 Pág. 6.

Una vez que el acuerdo es dictado por los Consejos Consultivos Delegacionales ya sea en el sentido de aprobar, modificar o desechar los proyectos de resolución serán firmados por el Presidente y Consejeros que intervengan en la sesión, el acuerdo que apruebe el proyecto lo revestirá del carácter de resolución la cual será firmada por los integrantes del Consejo y certificaciones por el Secretario, asentándose en la certificación el número el de acuerdo y fecha de la sesión en la que se aprobó la resolución, autorizada ésta será devuelta a la dependencia para su notificación.

Ahora bien el titular de las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social fungen como presidentes del Consejo Consultivo de su sede y éste puede vetar el proyecto resolutorio, cuando el presidente determine que existen inobservancias a la Ley del Seguro Social o a sus Reglamentos.

El efecto del veto será suspender la aprobación del proyecto de resolución, el cual debe ser remitido con el expediente del recurso por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional al Secretario General del Instituto, en un plazo de cinco días, con el fin de que elaboren un nuevo proyecto y se presente al Consejo Técnico para que sea éste el que resuelva en definitiva.

#### **5.11.- DE LA REVOCACIÓN.**

Ahora bien en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, en su artículo 31 prevé el recurso de Revocación como medio ordinario para combatir actos emitidos por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional tales actos como la admisión o desechamiento del recurso

de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, este recurso se presentara ante el Consejo Consultivo Delegacional en un término de tres días y se resolverá de plano en la siguiente sesión del Consejo.

El artículo en referencia establece a la letra:

***“Artículo 31.- Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Está solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquel en surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho Consejo.”<sup>68</sup>***

Una vez expuesto el artículo anterior es relevante destacar que dicho recurso de revocación es inconstitucional puesto que se encuentra previsto por un reglamento mas no por una ley así mismo el reglamento del recurso de inconformidad, en el cual se prevé el recurso de revocación lo elaboro en Poder Ejecutivo facultad que está debidamente reconocida en el artículo 89 fracción I para que el Ejecutivo Federal pueda expedir reglamentos sin embargo dicho recurso en mención no se encuentra en una ley previa si no que su origen nace de un reglamento ahora bien para que un medio de defensa se deba agotar y que cumpla con el principio de definitividad se requiere que derive de una ley previa es decir que sea formal y materialmente emitido por el Poder Legislativo y puesto que el reglamento deriva del Ejecutivo Federal requiere que exista una ley preveía sin embargo no existe ley que lo sustente ya que su origen se encuentra en un

---

<sup>68</sup> REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD. ART.31. pág. 9

reglamento; ahora bien dicho recurso también lo considero inconstitucional puesto que rompe con el principio de jerarquías de leyes y de supremacía constitucional, es decir que un reglamento se encuentra en un grado inferior a la ley como expuse en el capítulo primero de la presente tesis existe un orden jerárquico en el cual los reglamentos se encuentran en un grado inferior a la ley pues la ley es la que le va a dar ese sustento y ese origen para que entonces nazca el reglamento. Sustento mi dicho en la presente tesis:

**Tesis: VIII.2o.65 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 189865 Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XIII, Abril de 2001 Pág. 1131 Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)**

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 31 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD DERIVADO DEL ARTÍCULO 294 DE LA LEY RELATIVA, ES INCONSTITUCIONAL (APLICACIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA P. LX/1998).

Si bien es cierto que conforme al contenido de la tesis aislada número P. LX/1998, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 56, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, Pleno y Salas, que señala que de la interpretación relacionada de los artículos 94 y 107, fracciones V y XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 158, 166, fracción IV, 193 y 197-A de la Ley de Amparo, las consideraciones que formulan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo directo sobre la inconstitucionalidad de alguna ley, tratado o reglamento, aun cuando no son aptas para integrar jurisprudencia, también lo es que resulta conveniente publicar los criterios correspondientes, de acuerdo a lo estatuido por el artículo 195 de la Ley de Amparo, así como por las razones y fundamentos que en la misma se invocan. En razón de lo anterior este Tribunal Colegiado estima que el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad derivado del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, es inconstitucional por dos razones fundamentales: a) Porque tiene su origen en una norma reglamentaria expedida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la facultad reglamentaria que le confiere

la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, esto es, en razón de que proviene de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo, por lo que debe tomarse en cuenta que, para que un medio de impugnación deba agotarse a fin de cumplir con el principio de definitividad, éste debe emanar de una ley, cuestión que necesariamente será consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo emanado del Congreso de la Unión; consecuentemente el reglamento siempre deberá estar precedido por una ley, y b) Porque dicho reglamento debe ser una norma subordinada a ley, ya que de acuerdo al principio de reserva de la ley, impide que el reglamento invada las materias que de manera expresa la Constitución reserva a la ley fundamental, en tanto el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al Poder Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo. Por tanto, al establecer el mencionado artículo 31 del reglamento en cita una instancia o medio de defensa distinto y adicional no previsto en la ley reglamentada, contraviene los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el órgano legislativo, sino que crea un nuevo recurso administrativo como lo es el de revocación; de ahí lo inconstitucional del precepto de referencia.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 503/99. Industrial de Construcciones Mexicanas, S.A. de C.V. 13 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Luis Silva Banda. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.

## CONCLUSIONES.

Una vez realizado el análisis de los diversos temas expuestos, creo procedente realizar mis conclusiones más destacadas, las cuales le dan el sustento para considerar que el recurso de revocación previsto en el reglamento de inconformidad es inconstitucional. En tal virtud, se formulan las siguientes conclusiones:

- I.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento normativo de naturaleza suprema, fundamental, que tiene como objetivo, reconocer los derechos humanos, garantizar su protección, estableciendo los principios generales de derecho, de igual manera prevé la forma en la cual se va a organizar y dirigir nuestro estado mexicano, pues sin la existencia de ésta, el Estado Mexicano no se podría conformarse como tal.

La Constitución nace a partir de la voluntad del pueblo ejerciendo su soberanía y generando un estado de derecho.

- II.** La Constitución Mexicana es el Supremo ordenamiento jurídico nacional, ésta potestad se encuentra prevista en el artículo 133 del ordenamiento en mención, en el cual adquiere la calidad de ser suprema, en virtud de que crea el sistema legal, ya que establece los parámetros y las formas que se van a llevar acabo para la creación de otros preceptos legales, de ahí se desprende el principio de jerarquía normativa, esto es que la Constitución se encuentra en el peldaño más alto y que las leyes son consecutivas de la misma.

- III.** Ahora bien, en la Constitución se establece la división de poderes los cuales marcan el equilibrio del poder dividiéndolos en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.
- IV.** En relación con lo antes precisado se desprende que la Constitución establece la forma en la cual se va organizar y administrar el sistema mexicano y para lograr con los fines del Estado requiere de una colaboración, partiendo de esto se encuentra la Administración Pública.
- V.** Siendo la Administración Pública el conjunto de áreas del sector público del estado, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos, la ejecución de las obras publicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público para lograr los fines del Estado.
- VI.** Ahora bien el titular de la Administración Pública es el Presidente de la República el cual tiene el más alto nivel jerárquico administrativo, puesto que tiene doble potestades una como Jefe de Estado siendo el representante nacional, al realizar actividades como dirigir la política interior, exterior y financiera así como Jefe de Gobierno fungiendo como el Titular de la Administración Pública Federal.
- VII.** En este contexto el Presidente de la República tiene ciertas facultades que son importantes para lo conducente de esta tesis como es la facultad reglamentaria que se consagra en el artículo 89, fracción I., en dicho precepto se consagra la potestad discrecional en la cual se reconoce al Poder Ejecutivo para expedir reglamentos de las Leyes que emanadas del Congreso de la Unión.

- VIII.** En relevante hacer mención que los reglamentos nos permiten comprender y muchas veces encuadrar en el supuesto que la Ley prevé, puesto que la Ley puede ser muy amplia, por ello el ejecutivo trata de establecer a profundidad en que hipótesis se puede aplicar un reglamento. Sin embargo, un reglamento no puede ser superior a una Ley en virtud de que la Ley es el sustento legal para que exista un reglamento como tal, sin embargo puede existir una ley que no esté reglamentada.
- IX.** Es importante diferenciar una Ley de un Reglamento en virtud de que la ley es un acto que deviene del legislativo el cual comprende de varias etapas como lo son la iniciativa de ley, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación y la vigencia; en tanto que para dar origen al reglamento es facultad exclusiva del Ejecutivo y el proceso para la creación es mucho más sencillo puesto que requiere de una ley previa del Congreso, ser firmado por el Secretario de Estado y que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- X.** Ahora bien como el Estado muchas veces no puede brindar con la totalidad de los servicios públicos, ni sufragar el gasto público, requiere de una parte proporcional de ingresos de las personas para que éste pueda sufragar dichos gastos y brindar la totalidad de los servicios públicos que la sociedad requiere es por ello que se crearon las contribuciones.
- XI.** Una de las formas de obtener dichas Contribuciones es a través de las Aportaciones de Seguridad Social las cuales se encuentran a cargo de las personas que se benefician específicamente, los trabajadores o bien las empresas o patrones.

- XII.** Sin embargo el Instituto Mexicano del Seguro Social al ser un Órgano descentralizado cuenta con facultades emitir resoluciones, liquidaciones o acuerdos que pueden afectar al contribuyente, es por ello que los patrones, asegurados y los beneficiarios tienen el derecho de interponer el recurso de inconformidad cuando estas determinaciones le causen un perjuicio.
- XIII.** Cabe destacar que todo recurso contiene elementos esenciales para su existencia tales como: que el recurso debe estar previsto en un ordenamiento legal, que exista una resolución o acto administrativo, una autoridad administrativa que emitió el acto y la afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente; por otro lado también debe contener algunos elementos secundarios como lo es, el término para la interponer el recurso, la autoridad ante quien se interponga, el ofrecimiento de pruebas, el plazo para resolver el recurso, y la libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.
- XIV.** En este parámetro de ideas el Recurso de Inconformidad se encuentra previsto en la Ley del Seguro Social específicamente en el artículo 294 de la Ley en alusión, el cual a la letra dice:

**“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 términos del artículo siguiente.”**

Por tanto, el recurso de Inconformidad es procedente en contra de las resoluciones, liquidaciones y acuerdos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social.

**XV.** Ahora bien el Recurso de Inconformidad cuenta con su propio reglamento que es **EL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**, el cual fue emitido por el Ex Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, haciendo valer su facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**XVI.** Sin embargo en dicho reglamento se establece otro medio de impugnación que es el denominado **EL RECURSO DE REVOCACIÓN** este recurso se encuentra previsto en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad el cual a la letra señala:

**“Artículo 31. Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de desechamiento del recurso de inconformidad y de las pruebas ofrecidas, podrá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente”.**

**XVII.** He aquí la importancia y justificación del mi tema de tesis pues cabría hacer la pregunta sí ¿Es factible que un reglamento cree una instancia adicional de defensa? Y para contestar dicha interrogante cabría recordar la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal puesto que para que pueda emitir reglamentos requiere esencialmente de una ley previa, es decir que un reglamento bajo ninguna premisa puede ir más allá de la norma jurídica sobre la que versa.

- XVIII.** Cabe hacer mención que en materia fiscal, uno de los principios fundamentales es el principio de legalidad dicho principio se encuentra previsto en el artículo 16, Constitucional; este principio sostiene que los elementos esenciales de los impuestos, solo pueden establecerse mediante una ley, excluyéndose en consecuencia la posibilidad de que sean determinados por un reglamento.
- XIX.** Toda vez que ya ha quedado justificado que la naturaleza del reglamento encuentra su sustento y justificación en la norma jurídica que emana y por tanto es un medio de ejecución de la propia ley, es innegable que un reglamento que no emane de una ley previa resulta contradictorio a la Constitución.
- XX.** Ahora bien el reglamento en referencia no puede contravenir ni efectuar regulaciones que trastoken el propio artículo 294 de la Ley del Seguro Social, toda vez que tal proceder vulnera directamente a nuestra Ley Suprema.
- XXI.** En esta tesitura llego a la conclusión que el Recurso de Revocación es inconstitucional en virtud de que prevé una instancia extraordinaria de impugnación, dicho recurso resulta procedente bajo dos hipótesis las cuales son: en contra del desechamiento del recurso de inconformidad o bien cuando se desechen las pruebas aportadas por el recurrente.
- XXII.** Tomando en consideración que esta instancia de impugnación, sin lugar a dudas trastoca el contenido del artículo 294 de la Ley del Seguro Social y en consecuencia resulta inconstitucional.
- XXIII.** Por lo antes expuesto llego a la conclusión que dicho recurso no es un requisito de procedibilidad, es decir que no tengo que agotar

dicho recurso de revocación para que sea procedente el juicio de nulidad contemplado en el artículo 31 de Reglamento del Recurso de Inconformidad, toda vez que esta instancia de impugnación se regula en un Reglamento que va más allá de ley ordinaria que emana, es decir que más allá de la Ley del Seguro Social, por tanto resulta evidente la inconstitucionalidad de dicho Recurso de Revocación.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. PORRÚA., MÉXICO, D.F., 1991. pp. 903.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .Ed. PORRUA 3<sup>ra</sup> ed., MÉXICO, D.F., 1996. pp. 274.
- ARRIOJA VIZCAÍNO ADOLFO. DERECHO FISCAL. Ed. THEMIS 21<sup>a</sup> ed., MÉXICO, D.F., 2012. pp. 628.
- ARTEAGA NAVA ELISUR. DEREHO CONSTITUCIONAL. Ed. OXFORD. MÉXICO, D.F., 2009. pp. 1136.
- BÉJAR RIVERA LUIS JOSÉ. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. OXFORD. MÉXICO, D.F., 2007. pp. 318.
- BURGOA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. PORRÚA 11<sup>va</sup> ed., MÉXICO, .D.F., 1997. pp. 1085.
- CARRASCO IRIARTE HUGO. DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL. Ed. OXFORD 4<sup>a</sup> ed., MEXICO, 2007. pp. 690.
- GARCÍA MÁYNEZ EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. PORRÚA 60<sup>a</sup> ed., MÉXICO D.F., 2008. pp. 444.
- GÓNGORA PIMENTEL GENARO DAVID. ACOSTA ROMERO MIGUEL. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. PORRÚA 4<sup>a</sup> ed., MÉXICO, D.F., 1992., pp. 1482.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ ANTONIO. LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO. Ed. CENGAGE LEARNING 10<sup>a</sup> ed., MÉXICO, 2008. pp. 545.
- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO II. Ed. OXFORD 4<sup>a</sup> ed., MÉXICO, D.F., 2005. pp. 423.

- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Ed. OXFORD 6<sup>ta</sup> ed., MÉXICO, D.F., 2011. pp. 304.
- QUINTANA VALTIERRA JESÚS. ROJAS YÁNEZ JORGE. DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Ed. TRILLAS 4<sup>a</sup> ed., MÉXICO, 2005. pp. 502.
- SALAZAR MOTO EFRAÍN. ELEMENTOS DE DERECHO. Ed. PORRÚA 50<sup>a</sup> ed., MÉXICO, D.F., 2007. pp. 450.
- SANTOYO RIVERA JUAN MANUEL I Y II. Ed ULSAB 2<sup>da</sup> ed., CELAYA, GTO., 1997. pp. 256.
- TENA RAMÍREZ FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. PORRÚA., MÉXICO, D.F., 1973. pp. 607.
- TORRES GÓMEZ ANTONIO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO 2<sup>da</sup> ed., GUANAJUATO, 1993. pp. 178.
- TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Ed. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA., MÉXICO, D.F., 2001. pp. 451.

## **LEGISLACIÓN.**

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL.
- REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.