

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.



"LA NECESIDAD DE UN CODIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS"

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO
EN DERECHO

PRESENTA

MANUEL CONTRERAS ARREVILLAGA

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. MANUEL LUCERO ESPINOSA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO D.F. A CINCO DE DICIEMBRE DE 1991.



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	
1.1 LA PROTECCION DEL GOBERNADO POR LA VIA ADMINISTRATIVA.	6
1.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.	7
1.1.2 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y SUS FINES.	19
1.1.3 PROCEDIMIENTO VIGENTE	25
CAPITULO SEGUNDO	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	
2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.	31
2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO.	36
2.2.1. PRINCIPIOS SUSTANCIALES.	37
2.2.2. PRINCIPIOS FORMALES.	42
2.3. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	44
2.3.1. INICIACION.	44
2.3.2. INSTRUCCION.	48
2.3.3. DECISION.	49
2.3.4. EFICACIA.	49
2.4. TIPOS DE PROCEDIMIENTO.	50
2.4.1. PROCEDIMIENTO DE OFICIO.	50
2.4.2. PROCEDIMIENTO A PETICION DE PARTE.	51
2.4.3. PROCEDIMIENTO DE OPOSICION.	51
2.4.4. PROCEDIMIENTO DE EJECUCION.	51
2.4.5. PROCEDIMIENTO REVISOR.	52

2.4.6. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. CAPITULO TERCERO	52
LOS FINES DE LA ADMINISTRACION	
3.1. LA FUNCION PUBLICA	53
3.2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	55
3.2. LOS FINES DE LA ADMINISTRACION FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.	59
CAPITULO CUARTO.	
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	
4.1. CONCEPTO CLASIFICACION Y LEGISLACION.	66
4.2. NATURALEZA JURIDICA.	82
4.3. FINALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	83
4.4 FUNDAMENTO Y SITUACION EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.	87
4.5. EL PROBLEMA DE LA DIVERSIDAD PROCESAL EN MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	94
4.5.1. CODIGO FISCAL.	95
4.5.2. LEY FEDERAL DE AGUAS.	100
4.5.3. LEY FEDERAL DE TURISMO.	104
4.5.4. LEY GENERAL DE SALUD.	105
4.5.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	109
4.5.6. LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA.	111
4.5.7. LEY DEL SEGURO SOCIAL.	113
4.5.8. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y VIVIENDA DEL PROPIO ORGANISMO DES-	

CENTRALIZADO.	117
4.5.10. LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.	120

CAPITULO QUINTO

LAS GARANTIAS DEL PARTICULAR EN TORNO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

5.1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION MEXICANA Y LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.	125
5.2 EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.	133
5.3. DEFENSAS Y GARANTIAS JURIDICAS DEL ADMINISTRADO	139
5.3.1. GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA.	140
5.3.2. GARANTIA DE LEGALIDAD	143
CONCLUSIONES.	148
BIBLIOGRAFIA.	154

INTRODUCCION

El presente estudio tiene por objeto demostrar la necesidad de unificar criterios de la doctrina y de la legislación respecto de los procedimientos que se establecen para la emisión e impugnación de los actos administrativos; así como establecer las directrices para la creación de un código único que sistematice de manera sencilla, clara y completa dichos procedimientos así como las diversas instancias impugnativas, conocidas como recursos administrativos, con que cuenta el particular para defenderse de la actividad de la Administración Pública cuando ésta no se ajusta a las prescripciones legales, y afecta la esfera jurídica de los gobernados.

El Derecho Administrativo, como otras ramas del derecho, ha especializado su campo de acción en diversas instituciones específicas que parten de un tronco común pero que tiene diverso objeto y fin, es por ello que cada rama de nuestra materia ha establecido sus propias normas procesales, de las cuales entre las más desarrolladas encontramos las del Derecho Procesal Civil y al Derecho Procesal Penal, que han servido de modelo para el Derecho Procesal Administrativo.

Al sostener la idea de la unidad del Derecho Procesal, no pretendemos que todas las ramas del derecho deban regirse por un procedimiento igual, pues estos procedimientos deben implementarse de acuerdo a la naturaleza del acto y con base

en el objeto y finalidad de cada acto. Lo que se pretende es que se establezcan los principios fundamentales y las normas generales del procedimiento a fin de garantizar al gobernado el respeto al principio del debido proceso legal a través de los medios directos de impugnación conocidos como recursos.

Si sostenemos esta unidad procesal estaremos afirmando la existencia de una Teoría General del Proceso, si por el contrario apoyamos la especialización procesal de las diversas ramas de nuestra materia, estaríamos negando la existencia de esta materia.

Por otro lado la Administración Pública en la esfera de sus respectivas competencias y en ejercicio de sus facultades, dicta actos y resoluciones que en ocasiones afectan la esfera jurídica del particular, quien para defenderse ejercita los medios de defensa que el derecho positivo establece, entre los que se encuentran los recursos administrativos. Es necesario recordar que el fundamento de éstos se encuentra en el Estado de Derecho, conforme al cuál deben reconocerse los derechos públicos subjetivos de los gobernados y deben crearse los medios jurídicos necesarios para su protección, por tal motivo es necesario organizar los diversos recursos previstos en las leyes especiales, en un solo ordenamiento para que el particular recurra a este para impugnar cualquier acto que provenga de la administración activa.

Es importante dejar muy claro que la procedencia de las demás instancias impugnativas llámese Juicio de Nulidad o Juicio de Amparo está condicionada al agotamiento de los recursos administrativos, como regla general, en obsequio al principio de definitividad que rige ambos, por lo que la falta de interposición del recurso trae como consecuencia la imposibilidad jurídica de defenderse contra tales actos, en las vías jurisdiccionales citadas. Este criterio ha sido establecido en la Constitución (Art. 107) y en diversos criterios jurisprudenciales.

En ocasiones por la falta de un ordenamiento que prevea en forma general estos procedimientos impugnativos, el particular se pierde en las diversas Leyes Administrativas sin saber cuál es la que rige el acto que se pretende impugnar y si existe un recurso que deba agotar antes de acudir al Juicio de Nulidad o al de Amparo. El establecer claramente en un solo ordenamiento estos procedimientos como lo han hecho otras legislaciones, dará al gobernado y a la Administración mayor certeza y seguridad jurídica.

Para una mejor comprensión del procedimiento administrativo, el capítulo primero de este estudio se ocupa de los conceptos fundamentales que se relacionan con este procedimiento, analizando la situación de el particular ante la administración pública así como los antecedentes históricos que dieron origen a lo que hoy llamamos

procedimiento administrativo, analizando la actividad administrativa del Estado en relación a los fines que persigue, pues de esta forma entenderemos claramente cual es el fin de los medios de impugnación previstos por la ley para atacar los actos de la administración cuando estos no se ajustan a las prescripciones legales.

El presente estudio presenta una exposición de lo que actualmente es el procedimiento administrativo así como los problemas que este presenta en la práctica.

Es necesario delimitar el campo de este procedimiento estableciendo claramente las diferencias que existen entre este y el proceso administrativo señalando cuales son los principios que lo rigen, según el criterio de los tratadistas más sobresalientes en esta materia, señalando así mismo las fases en que se divide el procedimiento y los diversos tipos de procedimientos administrativos existentes en nuestro sistema jurídico.

Analizaremos en que consiste la función que realiza la administración pública así como la responsabilidad de esta ante los particulares cuando sus actos afectan la esfera jurídica del gobernado, señalando los diversos sistemas que se han previsto para la reparación del daño por parte de la administración en las diversas esferas territoriales de aplicación como son federal, estatal y municipal.

Por ultimo realizaremos un analisis de los recursos administrativos abordando el problema de el concepto, clasificación y naturaleza jurídica; así como su fundamento legal y situación en el ordenamiento mexicano, con el fin de demostrar el excesivo numero de recursos existentes en nuestras leyes administrativas así como los diferentes tratamientos procesales implementados.

El presente estudio presenta un analisis de diversos cuerpos legislativos en materia administrativa, proponiendo algunos criterios y reformas que podrian servir de base para la elaboración de un código único de procedimientos administrativos.

Este código deberá tener como fin principal el respeto a los principios fundamentales del procedimiento y a las garantías de legalidad y seguridad jurídica del particular a fin de brindar al gobernado una protección mas eficiente y sencilla que asegure su defensa en contra las resoluciones de la autoridad que violan su esfera jurídica, permitiendo a la autoridad depurar su actuación através de la revisión oportuna de sus actos.

CAPITULO PRIMERO

1.1 LA PROTECCION DEL GOBERNADO POR LA VIA ADMINISTRATIVA

La situación jurídica del particular en su calidad de gobernado mantiene constante relación con la administración pública, en la esfera de sus distintas competencias. Esta relación jurídica ha sido protegida, en primer término por las garantías individuales y en segundo por los procedimientos que se han establecido para hacer valer estas.

Los procedimientos implementados para corregir las fallas de la administración, derivadas de la inobservancia fundamentalmente del principio de legalidad, que se traducen en violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, surgen realmente a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que viene a dar al principio de legalidad y al de previa audiencia, la calidad de derechos.

Esto originó que se establecieran relaciones entre el particular y la administración, antes absolutista, y se dictaran normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad.

El planteamiento de un código de procedimientos administrativos, nos remite inmediatamente a la relación jurídico administrativa que existe en el Estado de Derecho entre el gobernante y el gobernado, por medio de la cual el Estado ejecuta las facultades que la ley le concede, en el área de su administración, y el administrado cumple con sus obligaciones administrativas legales, o bien ejercita los

recursos administrativos y otros medios de impugnación para defenderse de la actuación administrativa cuando esta no se ajusta a las prescripciones legales. Esta materia es lo que se ha denominado como justicia administrativa, y se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales que utiliza el particular para extinguir los actos administrativos, formulados en contravención a las disposiciones legales.

1.1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

Anteriormente a la Revolución Francesa, en Francia existía una administración Pública complicada, no existía el derecho administrativo en tanto que el poder era absoluto del monarca por ello los gobernados carecían de derechos subjetivos públicos, para impugnar actos administrativos. No existía división de poderes y por ello dominada el poder del rey como absoluto e ilimitado.

Así con la Ley del 24 de agosto de 1790 se confiere a un alto cuerpo consultivo denominado Consejo de Estado, la facultad de dirimir por sí los litigios administrativos. ya que de acuerdo con tal Ley no era posible reclamar actos administrativos ante el poder judicial ya que dichos actos se debían dilucidar ante la jurisdicción administrativa y no la ordinaria, puesto que tal ordenamiento establecía: "las funciones judiciales son distintas y permanecerán totalmente

separadas de las funciones administrativas, los jueces no podrán, so pena de traición, inferir por ningún medio la actividad de los cuerpos administrativos con motivo de sus funciones". (1/)

Fue entonces cuando se decidió que el propio Poder Ejecutivo se auto-juzgara y revisaría sus propios actos, cuando estos fueran impugnados por los particulares, otorgándose esta facultad al Consejo de Estado. Este Consejo de Estado, proponía la anulación o la confirmación de los actos ya fueran legales o ilegales, razón por la cual era un tribunal de justicia retenida y en virtud de que funcionaron correctamente, con la ley del 24 de mayo de 1872, se fija su competencia al recibir la facultad de decisión sobre la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados creándose así un sistema de justicia delegada, esta ley fija la competencia de conocimiento para las pretensiones que hubiere sobre los actos administrativos y establece un mayor número de recursos buscando una mayor protección del gobernado y una mayor celeridad y economía procesal.

De esta manera se establecen los principios fundamentales de la justicia administrativa francesa:

- 1.- Independencia de la jurisdicción administrativa de la justicia ordinaria; y,
- 2.- Sometimiento de la administración activa a la jurisdicción administrativa.

1.- Prosper Weil.-El Derecho Administrativo, Pág. 21

González Pérez afirma que la aparición de esta jurisdicción dió lugar una gran producción bibliográfica donde la mayoría de los autores desconfiaba de ella, ya que consideraban que violaba la garantía del ciudadano francés a la justicia administrativa, y que con dicha reforma no se daría celeridad a los asuntos. (2/)

Es tal la importancia del sistema contencioso administrativo francés en sus orígenes que ha llegado a afirmarse que sin la jurisprudencia del Consejo de Estado, no habría derecho administrativo en Francia. (3/)

En la actualidad, los resultados del sistema francés, como sistema contencioso de un régimen administrativo, han sido modelo para otros países, tanto europeos como americanos.

En México la historia del contencioso administrativo es prácticamente reciente no obstante cabe decir que algunos autores consideran que desde la época de la cultura Azteca existía toda una organización judicial presidida por el Rey o Colhuatecutli, aunque este sólo conocía de casos graves o complicados que le turnaban los tribunales de Tenochtitlan. El Cihuacoatl era el ministro de justicia para las causas penales y el Tlacatecatl conocía en primera instancia de asuntos civiles y criminales. Existían además jueces en cada provincia que juzgaban en la instancia los asuntos de los habitantes de su jurisdicción llegando incluso al conocimien-

2. González Pérez. Derecho Procesal Administrativo 2a. ed. Instituto de Estudios políticos, México, 1955 Pág. 280.
3. Cassin Ralph. Consejo de Estado, Madrid, 1951. Pág. 51.

to y aplicación de la institución de la cosa juzgada y los fallos eran definitivos constituyendo "res judicato".

Sin embargo consideramos que no existió en este pueblo ninguna constitución que garantizara los derechos del pueblo, al respecto sostiene el profesor J.Fohler, (citado por Gonzalo Armienta) que desde el punto de vista del derecho la monarquía era absoluta y por ello el pueblo carecía de derecho para reclamar la ilegalidad de los actos de los gobernantes. (4/)

Otros autores sostienen por el contrario que "estos pueblos tenían un arquetipo de Derecho Constitucional consuetudinario" y que los habitantes eran celosos en el cumplimiento de su deber, y que aún el soberano estaba apegado a las leyes y costumbres. Iturbide Romero Vargas sostiene que:

"Fue por ello que se establecieron procedimientos rápidos y al alcance de todos, de tal manera que se garantizaba el orden público y los derechos de la población, contra abusos de autoridad pero no existió ningún tribunal contencioso administrativo". (5/)

En la época colonial al término de la conquista Cortéz promulgó una serie de normas jurídicas, tendientes a la reestructuración política y administrativa, la cual tuvo semejanza a la Española pero ya que no se aplicó la división de poderes se confundían las facultades legislativas,

4. Armienta Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. ed. Textos Universitarios, México, 1977 Pág.22

5. Romero Vargas Iturbide, Historia Verdadera de la Conquista Porrúa, México, 1972 Pág.11.

judiciales y administrativas.

Durante toda esta época predominó un sistema de tipo judicialista, ya que si bien no existía una división de poderes, la función judicial era encomendada a organismos judiciales como las Audiencias y en última instancia el Consejo de Indias. (6/)

En el ámbito tributario existían grandes injusticias y desproporción en el cobro de los tributos en favor del rey, esta desproporción dió por resultado el origen del procedimiento contencioso. La Ley XXXVI, título V, Libro VI de la Recopilación de Indias, en materia tributaria consagra un principio de procedimiento al indicar lo siguiente :

"En las comisiones que se dieren a los que fueren a tasar tributos, mándese notificar a las partes así encomenderos como indios, que al término asignado hagan sus provanzas de lo que les conviniere, con apercibimiento, que si se apelare de los tasadores, se han de determinar por ellas, sin hacer más provanzas ninguna de las partes y así se guarde y se cumpla." (7/)

Existió un Virrey y una audiencia a los que les correspondía respectivamente las materias de gobierno (función administrativa) y los negocios de justicia (función jurisdiccional) en lo que a apelación se refiere. La audiencia conocía en causas de ordenanzas, hasta en cantidad cinco mil "Maravendies", por lo que el tribunal de ape-

6.- Hector Fix Zamudio, Introducción a La Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Colegio de México Pág. 77

7.- Armienta Gonzalo. op. cit. Pág. 67.

lación lo constituyó la audiencia, pues conocía de las deimpugnaciones contra fallos de gobernadores, corregidores, etc., dictados en los negocios contenciosos y en el administrativo, conocía en alza de las resoluciones que en asuntos de gobierno, daban los Virreyes. El estudio de esta época, nos lleva a la conclusión de la existencia de organizaciones judiciales y administrativas, tribunales que no contaban con una buena organización de sus atribuciones, pues existió una mezcla de las funciones administrativas y jurisdiccionales. Al contrario de lo que señala Toribio Esquivel Obregón en el sentido de que la forma predominante en toda la organización colonial, fue la judicial. (8/)

La época independiente trajo consigo junto con los acontecimientos mundiales como la Revolución Francesa y la Independencia de las colonias de América de los Ingleses, el despertar del nuevo pueblo a la libertad sin embargo siguió prevaleciendo el sistema judicialista.

Consumada la Independencia, se creó la Junta Nacional Instituyente, instalada por Iturbide en 1823. En 1824 se implanta en México el sistema Federalista, apareciendo la Constitución del mismo año, la cual contemple las actividades administrativas, sin reconocerles autonomía, ya que se les consideraba dentro de la esfera civil. Esta idea prevaleció hasta la Constitución de 1857 que en su artículo 97 estable-

8.- Esquivel Obregón Torivio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, 1937. Pág.158.

cia que los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo prestarán juramento ante el Congreso, "la Ley establecerá los Tribunales de Circuito y de Distrito" y se doto a tales tribunales de la facultad de conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes federales, sin embargo no se hace mención a los tribunales autonomos o Administrativos.

Es a partir de 1835, en las Bases Constitucionales del 23 de octubre, donde se establece la necesidad de crear y organizar un tribunal que conociera de lo contencioso administrativo.

En la Ley del 20 de enero de 1837, se pretende mantener la separación del poder judicial del administrativo evitando la interferencia de uno y otro en su ramo, apegándose estrictamente al principio de división de poderes.

A partir de 1843, siendo Jefe de Estado Antonio López de Santa Anna y hasta el triunfo del movimiento de la Ciudadela, tuvieron vigencia en México las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", las cuales establecían el sistema centralista. En esta época la impartición de justicia estaba en manos del poder judicial. Por lo que se refiere a materia tributaria, se estableció que de acuerdo con la Constitución de las Siete Partidas, subsistirían los Juzgados de Hacienda hasta que otra Ley no dispusiera lo contrario (Art. 115). Estos Juzgados de Hacienda estaban dentro de la esfera del poder judicial. En 1847, con el Acta Constitutiva

y de Reformas, México adopta nuevamente el sistema federal con un espíritu judicialista.

El 22 de abril de 1853, se expidieron las "Bases para la Administración de la República", promulgadas por Santa Anna, las cuales tienen una importancia trascendental en nuestra materia pues se sustentó el primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro de la jurisdicción del poder ejecutivo; esto fue gracias a Don Teodosio Lares, que con la Ley Para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de mayo de ese año conocida como ley de Lares, la cual creó el Consejo de Estado dicho autor confiesa haberse inspirado en la doctrina y jurisprudencia Francesas (9/). Indica que el poder administrativo no puede juzgar a los funcionarios del orden judicial, ni el poder judicial a los agentes de la administración, sin expresa autorización de la misma (10/), los artículos 7 al 13 de esta Ley constituyen lo que se llama "El Precio Administrativo", el cual define como indispensable en algunas actuaciones que quieran intentarse contra el Estado, este precio administrativo no es otra cosa que la autorización para que un poder pueda resolver algún asunto de otro poder.

Para la decisión de los negocios contenciosos administrativos, Teodosio Lares pensó en una organización de

9. Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Num. 2, México, 1973. Pág 41.

10. Lares Teodosio Lecciones de Derecho Administrativo. México, 1852 Pág 212.

jueces incorporados al Poder Ejecutivo y entregó en primerainstancia esta decisión, a un Consejo de Estado y en segundainstancia a un Consejo de Ministros. Este Consejo siguió el sistema del contencioso europeo de la justicia retenida, entendida esta, como la "Autotutela de la Administración" como reflejo del sistema francés, esta ley en su artículo primero indicaba que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, e indicaba en su artículo segundo cuales eran dichas cuestiones: a) las obras públicas, b) las rentas nacionales, c) los actos administrativos entre otros, en cuanto a este procedimiento encontramos la obligación de presentar al ministerio correspondiente una memoria donde se expusiera en forma clara y sencilla los hechos reclamados y los fundamentos legales. Asimismo, se debía fijar el objeto de la reclamación, enunciarse y dar las pruebas que apoyaran la demanda del reclamante (Artículo 6to. del Reglamento).

Teodosio Lares, opinaba que el procedimiento debía contener el principio de economía procesal, indicando que: (11/) "El procedimiento administrativo debe tener el mismo objeto y fin que el procedimiento civil: Ilustrar la marcha de la justicia sin embarazarla, ni retardarla y prescribir los medios de conseguirlo en el menor tiempo y con el menor gasto posible. Para evitar desorden, el procedimiento debe ser sencillo, que conste con una instrucción o averiguación del hecho, debe

11.- Ibidem. Págs. 76, 386-387.

contener útiles prescripciones, y debe haber libertad".

En esta Ley se contemplaban cuatro recursos, a saber:

- 1.- Apelación de la sentencia definitiva.
- 2.- Recurso de aclaración; su finalidad era subsanar las incongruencias y contradicciones
- 3.- Nulidad cuando se hacía valer el error.
- 4.- Rescisión contra sentencias pronunciadas en los juicios en que hubiere habido rebeldía.

Este planteamiento provocó diversas controversias, al respecto el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ignacio L. Vallarta lo consideró inconstitucional, ya que violaba el principio de división de poderes pues la existencia de un Consejo de Estado como tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el ejecutivo y el judicial en la persona del Presidente de la República.

La vigencia de estas leyes fue muy corta ya que fueron derogadas por la Ley Juárez en 1855, al triunfo de la Revolución de Ayutla se suprimieron los tribunales especiales exceptuando el militar y los eclesiásticos.

En 1865, se creó un Consejo de Estado en el Imperio de Maximiliano. A este Consejo se le atribuye la competencia contenciosa administrativa. Al año siguiente surge el reflejo francés en la Ley de lo contencioso administrativo, pues se le prohíbe al Poder Judicial ocuparse de cuestiones

administrativas. Entre otras facultades el Consejo de Estado debía formar el Contencioso Administrativo.

A partir de la constitución de 1917 aparece un nuevo recurso, el de Súplica, el cual se tramitaba ante la Suprema Corte y se reglamentaba en la Ley de Amparo de 1914. Este recurso es calificado por Ignacio Burgoa como ineficaz ya que éste dice: "No es como el amparo un verdadero control constitucional" (12/).

En 1924 similarmente se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, creada por esta ley para la recaudación de impuestos, vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de sociedades y empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 10 de marzo de 1925. dicha Junta Revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por causantes como por las oficinas receptoras.

Otro antecedente se encuentra en la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía y debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Así, llegamos al 27 de agosto de 1936, en que se elabora la

12.-Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 2a. Ed. México 1977. Pág. 133.

Ley de Justicia Fiscal que estableció al Tribunal Fiscal de la Federación como autónomo para dictar su fallo por delegación de facultades que la propia Ley establecía es decir un tribunal administrativo de justicia delegada.

Con la creación de este tribunal se suprime el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y el conocimiento de estos asuntos pasan al Tribunal Fiscal de la Federación para su resolución.

El surgimiento de este tribunal dió lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad y la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la garantía de jurisdiccionalidad que prevé el artículo 14 Constitucional no es violada mientras el poder judicial tuviese conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos a través del juicio de amparo.

La promulgación de esta Ley fue un paso importante en la estructura de lo contencioso administrativo, bajo la concepción del contencioso administrativo continental europeo, dejando así esa etapa de sistema judicialista anglosajón. Este nuevo proceso se debe a Lázaro Cárdenas. En 1967 entró en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación, mismo que ha sido reformado cada año, y por lo que respecta al tribunal contencioso administrativo tuvo grandes tropiezos, ya que fue considerado como inconstitucional.

Fue hasta las reformas y adiciones al texto original del artículo 104 Constitucional del 30 de diciembre de 1946 y del

25 de octubre de 1976, cuando se sustenta constitucionalmente la creación del tribunal, así como en 1976, cuando fue reformado el artículo 73 Constitucional, para darle atribuciones al Congreso de La Unión para establecer tribunales administrativos, este proceso culminó en agosto de 1987 con la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional que otorgó facultades al Congreso de La Unión "para expedir leyes que instituyan Tribunales de Lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

1.1.2 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

La organización jurídico-política que denominamos Estado se manifiesta a través de actividades de diverso contenido, forma y propósito .

En un estado de derecho, la actividad del Estado a través de cada uno de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines. Para identificar esta actividad administrativa, es necesario partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a

disposiciones legales , creadoras de situaciones jurídicas concretas .

La función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal con el propósito de que el Estado realice los fines que tiene encomendados .

El Dr. Delgadillo Gutiérrez, la define como:

"La realización de actos jurídicos o materiales ejecutados de acuerdo con el mandato legal que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico".(13/)

Dicha realización de actos jurídicos, se lleva a cabo en el área del procedimiento administrativo, considerando que los administrados tienen el derecho a la legalidad de los actos de la administración , y el poder de exigir a ésta que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas para tal efecto. Es interés y obligación de la propia administración, el vigilar que sus diversos órganos realicen su función de acuerdo a las formalidades legales y por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Es por tal motivo por lo que surge lo que se llama el control de la administración ó auto-tutela administrativa.

La necesidad de que la administración cuente con un medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el

13.-Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto , Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa. México 1989. Pág. 34.

fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos.

Este medio de autotutela se pone a disposición del administrado para hacerle ver a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera, optar por una resolución que se encuentre apegada a la ley (14/).

García Oviedo indica : "Los recursos administrativos no constituyen verdaderos juicios, son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores si los hubiere". (15/)

Son precisamente, medios directos que la ley establece para la protección de los particulares y se basan en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores, los cuales obedecen a muy diversas causas. En el campo de la función administrativa estos actos pueden provocar perjuicios a los particulares, de aquí la necesidad de garantizar, tanto al individuo como a la sociedad, contra resoluciones administrativas en las que errónea o maliciosamente, se halla una indebida aplicación de la ley.

El recurso es un medio jurídico para poner en marcha el control de la administración. Es lógico que corresponda al

14.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, México 1989. Pág.183.

15.- Citado por Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 441.

particular la defensa de sus intereses, debiendo utilizar los caminos que la ley le brinda para destruir el acto administrativo que lo perjudica.

Esta iniciativa reservada al individuo, va dirigida a la protección jurídica de la que participa cada ciudadano. puede entenderse ésta en sentido amplio y en sentido restringido. Tan sólo el hecho de que la administración este vinculada al derecho, representa una protección del afectado.

Asimismo la relación jerárquica que da a la autoridad superior la facultad de revisar los actos de la autoridad inferior, en los casos que la ley lo autoriza, constituye un medio establecido en favor del buen funcionamiento de la organización administrativa y sólo por reflejo se traduce indirectamente en beneficio de un particular.

Algunos autores opinan que el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes. (16/)

El recurso administrativo se desenvuelve en el marco de la propia administración pública, que tiene el deber de

16.- Fraga Gabino Op, Cit. Pág. 445.

esforzarse por el mantenimiento de la legalidad. Cuando llega a su conocimiento la queja por un acto irregular, a solicitud del agraviado y aun por cualquier otro medio de información, las autoridades administrativas deben procurar que no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo. Andrés Serra Rojas, afirma en este sentido que:

"Los recursos administrativos representan un complemento idóneo para mantener la fidelidad jurídica".(17/)

En el recurso administrativo, la administración obra como parte frente al particular recurrente, y hay una segunda función que realiza que es la de juez revisor de sus propias actuaciones. Por ello la administración en tal medio actúa como parte y juez, sin que ello sea ilegal; toda vez que es parte de la función de autotutela administrativa.

Royo Villanova, por su parte, afirma que el recurso administrativo es el que se somete a la propia organización gubernamental, llamese funcionario o superior jerárquico a quien se solicita enmienda o rectifique el acto administrativo que causa agravios al particular o al interés general.

"Es una doble garantía administrativa y jurídica. Pues en el otro procedimiento administrativo domina el llamado principio de oficialidad o inquisitivo. E incumbe a la autoridad administrativa la dirección del procedimiento y la resolución de la cuestión planteada."(18/)

17. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Ed. Porrúa México, 1985 Pág. 445.

18. Royo Villanova. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Lic. Sañaren, Valladolid, 1952. Pág. 203.

Observamos pues, que en el procedimiento administrativo los interesados instan, pero no disponen de su tramitación. La autoridad es la que ha de indagar y determinar los hechos a que se refiere este. Es la propia administración la que ha de comprobar la verdad de los hechos alegados, mediante la práctica oficiosa de la oportuna prueba. En el procedimiento administrativo todas las afirmaciones han de confrontarse con los hechos, cuya certeza ha de ser demostrada para que sirvan de base a la resolución administrativa, pues, únicamente esta certeza ofrece la garantía para el cumplimiento de los fines de la administración, que son independientes de la voluntad de las partes.

Como todo acto humano, la actuación de la administración está expuesta al error, y requiere un control. La naturaleza de este control depende de la forma en que se manifiesta y repercute el error administrativo. A veces corre a cargo del Estado, por ejemplo cuando el acto administrativo no cumple con lo que de él se esperaba, o es incompatible con otras metas y finalidades de la administración. Entonces, la corrección del error incumbe a la administración misma. y la autoridad de la que surgió el acto administrativo lo anulará, o el superior jerárquico dispondrá su anulación, en este caso el gobernado no tiene intervención alguna ya que, por medio de la autotutela administrativa, el superior revisa la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad u oportunidad, existen además controles políticos y sociales

que pueden influir ante las autoridades administrativas en favor del particular.

Cuando corre a cargo del particular, la instancia del recurso administrativo, obliga a la administración a revisar su actuar, confrontandolo con los criterios sustentados por el recurrente en su escrito que podríamos llamar "queja", esta impugnación tiene como fin la revisión de la legalidad del acto administrativo con el propósito de encuadrarla dentro del marco legal.

1.1.3 PROCEDIMIENTO VIGENTE.

Todo procedimiento y por ende el administrativo, se integra por actos de trámite y actos o resoluciones definitivas, cuya diferencia, consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es un acto que pone fin al procedimiento y resuelve el asunto correspondiente.

Rodríguez Lobato, señala que en todo procedimiento administrativo debe haber tres momentos:(19/)

A) Expositivo.- que es el momento en que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien en que se plantea la pretensión y en su caso se fija la litis cuando se trata de una controversia.

B) Probatorio.- que se define como el momento en que se deben aportar los medios de convicción

19. Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1988. Pág 196.

C) Decisorio.- que es el momento que pone fin al procedimiento, al resolver el asunto correspondiente.

El procedimiento administrativo tiene dos fases distintas de estos momentos que son la fase oficiosa y la fase contenciosa; La primera está regida por el principio de oficiocidad en donde corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento, sin que tenga que esperar a que el particular tome la iniciativa, salvo en los casos en que se plantea una consulta a una autoridad administrativa, en que el procedimiento inicia a instancia del particular, pero no desvirtúa la oficiocidad del procedimiento. En esta fase corresponde a la autoridad practicar todas las diligencias necesarias para llegar al acto decisorio, en el cual aplica o determina cual debe ser la aplicación de la ley al caso concreto. Esta fase es oficiosa por que el interés que procura es fundamentalmente el "interés público", por que es responsabilidad de la administración el lograr el objetivo que se propone.

"El procedimiento administrativo está constituido por las formas legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la administración pública".(20/)

Este procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el efecto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la

20. Rodríguez Lobato Raúl. Op. Cit. Pág. 197.

administración como en beneficio de los particulares. En otras palabras, la forma por la cual se desarrolla la actividad de la autoridad administrativa.

Debemos entender como la fase oficiosa del procedimiento administrativo la serie de actos jurídicos que realiza la autoridad administrativa por propia iniciativa y que determinan su voluntad al decidir ésta sobre la aplicación de la ley a un caso concreto, así como los actos jurídicos que realiza el particular para cumplir con las obligaciones que le fijan las diversas leyes en materia administrativa.

Este procedimiento oficioso puede ser de simple tramitación, cuando desemboca en una decisión administrativa sobre la existencia o inexistencia de una obligación derivada de una disposición de carácter administrativo, sea ésta sustantiva o formal, o cuando se trata del particular, en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas. También puede ser de ejecución, cuando desemboca en el cumplimiento forzoso del sujeto pasivo con su obligación, o de sanción cuando desemboca en el castigo de los ilícitos administrativos.

En cuanto a la fase contenciosa del procedimiento, ésta se caracteriza por estar regida por el principio dispositivo que consiste en que, corresponde al afectado por una resolución administrativa, iniciar e impulsar el procedimiento, estando impedida la autoridad para actuar de oficio salvo casos

excepcionales, señalados por la ley. Este principio señala Couture:(21/)

"Se basa en la suposición absolutamente natural, de aquellos asuntos en los cuales sólo se dilucida un interés privado, los órganos del poder público no deben ir más allá de lo que desean los propios particulares."

Entendemos por fase contenciosa del procedimiento administrativo, la serie de actos jurídicos conforme a los cuales se impugna un acto de la administración, cuando hay oposición legítima entre el interés público y el privado y que concluye con la resolución de la controversia. Esta fase abarca el recurso administrativo, el juicio de nulidad y el juicio de amparo y su finalidad es el control de la legalidad de los actos del estado en la materia administrativa.

Al respecto el Lic. Manuel Lucero Espinosa, (22/) sostiene que la Administración Pública al resolver los recursos administrativos, no realiza ninguna función jurisdiccional, en tanto que a su modo de ver no existe controversia entre las partes, ya que sólo se somete el acto administrativo a una revisión de la propia autoridad además de que no hay un tercero que resuelva de manera imparcial el asunto.

21. Rodríguez Lobato Raúl Op. Cit. Pág. 198.

22. Lucero Espinosa Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación Ed. Porrúa. México 1990 Pág. 15.

Consideramos al respecto que no obstante que en los recursos es la propia administración la que juzga su actuación, esta

revisión tiene un carácter materialmente jurisdiccional y formalmente administrativo, ya que la contención entre las partes surge a partir de que existe un conflicto de intereses entre la administración y el particular y corresponde a este último el impulso del procedimiento, esta situación es la que da el carácter contencioso a la instancia impugnativa que conocemos como recurso, mas aun si tomamos en consideración que la procedencia de el juicio de nulidad y el juicio de amparo están condicionadas al agotamiento del procedimiento contencioso administrativo ante la propia administración.

La tramitación del procedimiento administrativo se lleva a cabo ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, según se trate de la fase oficiosa o contenciosa del procedimiento administrativo. Con la aclaración de que la resolución del recurso administrativo que tiene carácter contencioso se lleva a cabo ante la propia autoridad administrativa.

Para los efectos de esta distinción, son autoridades administrativas aquellas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes administrativas. Las autoridades jurisdiccionales son aquellas que en los términos de la ley ejercen jurisdicción, es decir. tienen a su cargo dirimir controversias entre el gobernado y la administración pública, estas autoridades actúan como terceros imparciales y siempre a instancia de el interesado.

"Las autoridades administrativas pueden ser una dependencia del órgano del estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes administrativas, o un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. La primera conoce y resuelve los recursos administrativos, en tanto que la segunda los juicios administrativos." (23/)

23. Rodríguez Lobato Raúl. Op. Cit. PÁg. 200.

CAPITULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Uno de los aspectos esenciales de una ley de procedimiento administrativo, radica en la regulación uniforme y precisa de los medios de impugnación interna de los actos administrativos, que se establecen no sólo en interés de los particulares afectados, sino también en beneficio de la propia administración, ya que la misma debe procurar la depuración jurídica de su actividad, pues de esta manera facilita su funcionamiento y evita su posterior responsabilidad, deducida en el proceso administrativo en sentido estricto y ante los tribunales respectivos.(24/) Situación que se olvida con frecuencia en el derecho mexicano, debido a que no existe una verdadera responsabilidad patrimonial de la administración, pues no se prevé en la ley los instrumentos idóneos para lograr una indemnización al perjuicio o daño ocasionado en virtud del ejercicio de la actividad administrativa.

Uno de los aspectos que en esta materia ha preocupado a los administrativistas es la diferencia entre proceso y procedimiento, la confusión entre proceso y procedimiento, ha llevado a identificar al proceso con una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como un conjunto de

24. González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos. 2a. Ed. Madrid. 1969 Págs. 39- 40.

actuaciones que se realizan en una sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las situaciones se realizan. Por ello, se habla de procedimientos jurisdiccionales dentro del proceso y procedimientos administrativos .

Nava Negrete afirma al respecto, que todo proceso, implica siempre un conducto que se revela en un conjunto o serie de procedimientos coordinados, conformados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia, y dice:

"No todo procedimiento es un proceso, sino sólo aquel que tiende a asegurar la observancia de las normas que regulan relaciones jurídicas. El procedimiento es pues la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a la autoridad administrativa".(25/)

De esta manera se diferencia al proceso judicial del procedimiento administrativo.

Delgadillo Gutiérrez sostiene que:

"Al considerar que no obstante que el proceso y el procedimiento son una serie de actos convenidos , en el proceso judicial se desenvuelven en un terreno independiente

25. Delgadillo Gutiérrez Luis H. Principios de Derecho Tributario Ed. PAC. México 1973 Pág. 121.

e imparcial que esta por encima de las partes y que termina con una sentencia, y en el procedimiento administrativo esa serie de actos termina con una decisión de la autoridad administrativa. (26/)

Consideramos que la separación entre proceso y procedimiento, puede hacerse, a partir del deslinde que ha formulado la doctrina entre estos dos conceptos.

Así en primer lugar la doctrina ha considerado que estas dos figuras tienen elementos comunes: uno que se refiere a la naturaleza material, constituido por la secuencia de actuaciones, es decir en la secuencia concatenada, en el tiempo, de determinados actos; el otro elemento a su naturaleza teleológica, que rige tanto al proceso como al procedimiento, en cuanto al elemento material se encamina al logro de un fin: la sentencia en el proceso y el acto administrativo en el procedimiento.

Por lo que respecta a sus diferencias Rendón de Sanso ha sintetizado las diferentes corrientes doctrinales de tal diferenciación en: A) la genericidad y especificidad de las nociones ; B) el contenido material de las actuaciones y C) el carácter o calificación de las secuencias. (26/)

Por lo que hace a la primera diferencia, parte del supuesto de que el procedimiento es un concepto abstracto, y el proceso constituye su concretación. Esta teoría es objetada

26.- Hildegard Rendón de Sanso. El Procedimiento Administrativo. Págs. 4 y Sigs. Caracas 1976

en virtud de que la formula empleada puede ser perfectamente invertida, siendo el proceso el género y el procedimiento la especie "...como sucede por ejemplo, en el proceso de ejecución, noción genérica, dentro de la cual caben muchos procedimientos, tales como la ejecución de hipoteca; ejecución de oficio; ejecución sobre los bienes etc."

En cuanto a la segunda diferencia, se califica al proceso por su contenido, que es la satisfacción por vía jurisdiccional de una pretensión, y el procedimiento la forma que reviste el ejercicio de esa acción.

Por ello Niceto Alcalá Zamora y Castillo ha precisado aún más este concepto en cuanto que sostiene que la idea del proceso responde a una contemplación teleológica, mientras que la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, de manera que es posible sostener que todo proceso requiere de uno o varios procedimientos, pero no todo procedimiento tiene carácter estrictamente procesal ya que pueden contraponerse los tipos de proceso y las formas de procedimientos según que pueda mediar unidad o diversidad procedimental o a la inversa.(27/)

Sin Embargo dicha tesis resulta objetable en cuanto sólo es aplicable al ámbito del derecho procesa, ya que no determina el concepto del procedimiento fuera del orden jurisdiccional.

27.- Revista de la Facultad de Derecho de México. Num. 51. Julio - Septiembre de 1963 Pág. 603-626.

De acuerdo con la tercera distinción el proceso difiere del procedimiento en cuanto a que aquel se refiere a los asuntos litigiosos, en cambio, el procedimiento tiene aplicación en aquellos casos en que no existe alguna controversia,

Esta teoría es objetable en cuanto que hay muchos procesos sin litis y al mismo tiempo litis sin proceso, por ejemplo en el primer caso tenemos a los procesos legislativos, en el segundo aquellas disputas que nunca son llevadas al campo jurisdiccional.

De lo anteriormente expuesto podemos admitir que la doctrina no se ha puesto de acuerdo para establecer las diferencias entre proceso y procedimiento, debido a la dificultad que representa su ubicación en cada rama del derecho, ya que desde el punto de vista de un concepto amplio de tales institutos, tanto el proceso como el procedimiento son formas esenciales de la actuación de las funciones del estado, por ello los administrativistas han considerado no tomar en cuenta el concepto amplio sino uno restringido .

Así Agustín Gordillo señala: "...razones históricas y políticas han dado a la idea de proceso un significado más alto y valioso que el de mera secuencia de actos estatales destinados a un fin determinado : le han atribuido la característica fundamental de ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez), con fuerza de verdad legal (autoridad

de cosa juzgada). No importa fundamentalmente, tal vez, que el acto del juez resuelva estrictamente el litigio, o que en cambio se refiera a las materias llamadas de "jurisdicción voluntaria"; pero si es fundamental que el acto final del proceso sea un acto judicial, es decir, una decisión proveniente de esa autoridad imparcial e independiente "desinteresada", con respecto al proceso" (28/)

Y en cuanto al procedimiento dicho autor señala: "En consecuencia, la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los órganos administrativos (no, pues, en principio de los judiciales) no se denominará ya "proceso administrativo" sino "procedimiento administrativo". (29/)

2.2 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO

Si tomamos en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad integrada por un conjunto de actos coordinados, entre sí, que tienden a la reparación de la expresión de voluntad de la autoridad, es necesario analizar

los principios que lo rigen.

José Roberto Dromi, opina al respecto, que :

"Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo, son pautas directrices que definen su esencia

28.-Gordillo Agustín A Teoría General de Derecho Administrativo Pág.643. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1966.

29.- Op.Cit. Pág 646.

y justifican su existencia, permitiendo explicar más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por que y para que del mismo", dividiendo dichos principios en sustanciales y formales. (30/)

Los principios sustanciales son los de legalidad, defensa y gratuidad por considerarse de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Por su parte los principios formales son los de oficialidad, informalidad y eficacia, que son jerárquicamente secundarios y coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.

2.2.1 PRINCIPIOS SUSTANCIALES

El primero de ellos es el principio de legalidad que esta integrado por cuatro aspectos:

I. Normatividad jurídica; en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.

II. Jerarquía normativa; toda vez que las normas que integran el ordenamiento jurídico positivo se encuentran colocadas jerárquicamente y por ello las normas superiores no pueden ser modificadas por la inferior.

III. Igualdad jurídica; en cuanto a que los administrados deben ser tratados por los órganos administrativos en igualdad de condiciones ya que la administración no puede

30.- Citado por Delgadillo Gutiérrez Luis H. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa. México 1989. Pág. 162

otorgar privilegios a algunos y negarlos a otros.

IV. Razonabilidad; ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

El principio de legalidad, consiste como dice León Duguit, en que ningún órgano del estado puede tomar una decisión individual, que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada, idea que han adoptado en forma casi absoluta todos los estados modernos.

A este respecto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no solo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional.

Este principio de legalidad, puede entenderse desde el punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en que se funda cualquier decisión individual tiene que ser de carácter abstracto e impersonal, sin importar de que órgano emane. Puede ser tomado también en sentido formal, significando entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma que precede al acto, también debe tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir una disposición expedida por el Poder Legislativo.

En la ejecutoria de 10 de marzo de 1942 (J.J de la F. Tomo LXXI, pág. 4156 Amparo Cía. Industrial de Guadalajara), se afronta el problema de si una ley secundaria es

contradictoria al artículo 14 Constitucional cuando no prevé en sus preceptos ningún procedimiento en que se de audiencia al interesado, respondiendo a esta cuestión la Corte dijo:

"Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades a que se sujeten a la ley, sino obligando al poder legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento-- adecuado en que se oiga a las partes. La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y presentar las defensas adecuadas".

Este criterio quedó definitivamente precisado en sentencia del 22 de junio de 1944. En la revisión num. 5990/43 y en innumerables ejecutorias posteriores, todavía se ha dado un paso mas adelante pues recientemente se ha venido a sostener que aunque la ley del acto no establezca de manera alguna requisitos ni formalidades previamente para la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes, queda la autoridad gubernativa obligada a conservar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia.

El principio de defensa y de debido proceso que integra el derecho de audiencia, comprende derechos a ser oído; de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución debidamente fundada y motivada y de impugnar esa resolución, para lo cual deben establecerse las formalidades esenciales del procedimiento que según el Lic. Bassols exprofesor de

amparo y de garantías de la Escuela Nacional de Jurisprudencia son las siguientes (31/).

1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse, de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de la oportunidad de presentar sus defensas;

2.- Que se organice un sistema de comprobación de tal forma que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria también pueda comprobar su veracidad;

3.- Que cuando se agote la tramitación se de oportunidad a los interesados de presentar alegaciones ; y

4.- Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que al mismo tiempo fije la forma de cumplirse.

De acuerdo con la doctrina constitucional invocada que coincide substancialmente con las conclusiones del Congreso de Varsovia. La ley debe prevenir en forma precisa la manera de realizar las notificaciones a los interesados y los plazos en que dichas notificaciones surtan sus efectos.

El principio de gratuidad implica que el procedimiento no debe tener costo alguno, la administración así esta impedida para oponer trabas onerosas al particular.

31. Citado por Rodríguez Lobato. Derecho Fiscal, Ed. Harla México. 1988. Pág. 192.

Estos principios sustanciales, constituyen la tutela sustantiva de los derechos públicos subjetivos de los administrados establecidos en la constitución como garantías individuales y en torno al procedimiento administrativo, estos principios deben ser la base para la elaboración de un código de procedimientos administrativos.

Gabino Fraga señala que el procedimiento administrativo "debe ser el resultado de la conciliación de los intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal", ya que el interés público reclama, por su parte, el inmediato cumplimiento de las leyes que exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio, ya que le permite dictar sus resoluciones, con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, con el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley.

Por otra parte también indica que el interés privado exige a la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal.

Ademas sigue señalando, que el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la administración así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra estos actos, cuando sean definitivos

por no ser susceptibles de revisión en la esfera administrativa. (32/)

2.2.2. PRINCIPIOS FORMALES

De los principios formales tenemos en primer lugar el principio de oficialidad, que consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias, para el esclarecimiento y resolución de los asuntos. Este principio consiste en que corresponde a la autoridad el impulso del procedimiento a través de todos los medios a su alcance sin que tenga que esperar a que el particular, tome la iniciativa.

"Este principio procura un interés fundamental de carácter público, pues es responsabilidad de la administración lograr el objetivo que la ley fija". (33/)

Otro principio es el de informalidad que implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento. A pesar de la carencia, de solemnidades y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables, para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.

32. Fraga Gabino. Derecho Administrativo Ed. Porrúa México. 1984 Pág. 254.

33.- Rodríguez Lobato, Op. Cit. Pág.192

Este principio se establece sólo en favor del gobernado y no de la autoridad quien debe cumplir con las formalidades establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Ya que como hemos explicado, el problema de las formalidades que tienden a garantizar el derecho de los particulares, debe estudiarse no sólo dentro de los límites del derecho Administrativo, sino también desde los lineamientos Constitucionales.

Es por lo tanto indispensable que la ley de procedimientos administrativos que se sugiere establezca las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas, tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para la autoridad y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan estos plazos y los medios para reclamarla negligencia y la responsabilidad consiguiente.

Por último, tenemos el principio que denomina el Lic. Delgadillo Gutiérrez (34/), como de eficacia y que consiste en la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

34.- Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit. Pág 162.

2.3.FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Considerando al procedimiento administrativo como un conjunto de actos coordinados, que preparan el acto administrativo, debemos considerar que la administración lo lleva a cabo a través de varios momentos y que a juicio de diversos tratadistas, integran diferentes fases del procedimiento. Estos momentos presentan características particulares que permiten agruparlos, coincidiendo con el Dr. Delgadillo Gutiérrez, los agruparemos en las siguientes fases: a) iniciación, b) instrucción, c) decisión y d) eficacia.

2.3.1. INICIACION

La fase de iniciación puede presentarse de dos formas: de oficio y a petición de parte. La fase oficiosa, se inicia cuando la propia administración, por medio de el órgano correspondiente, realiza los trámites que inician el procedimiento o por que otro órgano de la administración lo solicita. Esto sucede en las funciones administrativas de control y evaluación, en que los órganos administrativos por disposición de la ley deben actuar, como cuando la ley ordena que el órgano superior, revise las actuaciones del inferior, sin necesidad de la intervención del particular, la autoridad administrativa entonces ha de limitarse a constatar que se llenen los extremos de la hipótesis legal sin analizar la trascendencia de la norma.

El control administrativo efectuado por medio o por impulso del particular puede presentar distintas formas.

Manuel María Díez señala las siguientes: (35/)

a) Denuncia, b) Reclamación administrativa y c) Recurso administrativo.

Y explica "La denuncia también llamada queja es una forma primitiva de fiscalización administrativa, no está reglamentada ni tiene mínima sustancia jurídica, por medio de ella pueden impugnarse actos u omisiones administrativas que puedan afectar intereses simples, es una declaración de conocimiento mientras que el recurso es una declaración de voluntad. Puede ser hecho por cualquiera aun si no es el afectado por el acto y la autoridad no tiene la obligación de resolver".

Además Señala que en Argentina "La administración ha reconocido un tipo especial de denuncia llamada de ilegitimidad a través de la cual es posible impugnar actos administrativos que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos, aun cuando el término para ocurrir hubiese vencido".

La reclamación administrativa según este autor "es un pedido que se hace a la autoridad administrativa para que haga uso de sus facultades de revocar o modificar los actos de la administración". Ya que a través de ella se pueden

35.- María Díez Manuel, Manual de Derecho Administrativo Ed. Plus Ultra 1981 Buenos Aires. Pág.472,473.

impugnar tanto actos como hechos u omisiones de la autoridad y se pueden defender derechos subjetivos o intereses legítimos, y es una medida previa a la reclamación judicial, como una excepción prejudicial a la iniciación de la acción ante el órgano jurisdiccional.

Por lo que respecta a los recursos administrativos estos son medios de defensa con existencia jurídica positiva en favor del particular los cuales se examinan con detalle en el capítulo cuarto de este estudio.

Por otro lado el procedimiento a petición de parte a que se refiere el Lic. Delgadillo Gutiérrez, consiste en la instancia que presenta el particular, como puede ser la solicitud de una licencia o permiso y la interposición de un recurso.

Los derechos de instancia a diferencia de otros títulos jurídicos que portan los sujetos de derecho, son una pertenencia que sólo puede tener lugar cuando se ejerce.

El más elemental es el derecho de petición cuya eficacia radica en el deber de responder por parte de la administración, pero es de eficiencia desconocida pues la autoridad para contestar cuenta con la discrecionalidad de resolver en cualquier sentido, desde la negativa hasta la concesión de lo pedido.

Después de la simple petición, se encuentra una instancia que va más allá de la simple eficacia de la respuesta, que se ha denominado "denuncia". Esta es la participación de un

conocimiento a la autoridad y no persigue como la petición una respuesta específica. Un ejemplo claro es, la declaración del contribuyente que presenta su manifestación de ingresos. Otra instancia mas adelante es la "querrela o queja administrativa", que se distingue de la penal o de la demanda civil, en virtud de que no se endereza en contra de otro particular, sino se interpone ante la autoridad administrativa por razón de actos de la misma que causan algún perjuicio al gobernado y en la cual no tiene la obligación legal de responder.

Desde la petición hasta la queja, los derechos de instancia cumplen un propósito definido, si la petición no satisface las pretensiones del particular se debe a su carencia de consecuencias jurídicas eficientes. por otro lado la denuncia es eficiente, pero su eficacia se restringe a la sola comunicación, por su parte la querrela o queja avanza en eficacia, sin embargo, el querellante, sólo tiene derecho a incitar a la autoridad en cuanto a que no es titular de un derecho subjetivo que puede hacer que se respete por parte de la autoridad, por lo que el derecho de instancia que denominamos recurso, es un título que significa la objeción al acto de autoridad, que se ubica en el campo del control a posteriori,

El recurso como un derecho de Instancia sirve fundamentalmente para que el particular pueda obtener en la vía prejudicial la modificación o invalidación de una

resolución ilegal, el recurso es a la vez un derecho subjetivo, un derecho de instancia y un acto jurídico por el cual se ejercita la facultad de inconformarse.

2.3.2. INSTRUCCION

En esta fase el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. En esta fase los particulares que puedan ser afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el procedimiento, aportar pruebas y formular alegaciones para la defensa de sus intereses, "la falta de audiencia al particular produce violaciones al art 14 Constitucional. Por desconocimiento del derecho de audiencia, que vulnera el principio de defensa a que hemos aludido".(36/)

En cuanto a los medios de prueba, la práctica constante que debe ser recogida por la nueva ley de procedimientos administrativos, consiste en admitir todo tipo de pruebas, si bien en la práctica se ha exceptuado la confesional de las autoridades así como su testimonial, es por que la actuación de estas normalmente es por escrito, "como formalidad esencial del procedimiento, es necesario que en los casos en que se afecten a los particulares, se fije en la ley un término prudente y adecuado para que puedan ofrecerse y desahogarse las pruebas pertinentes".(37/)

36.- Gabino Fraga Op. Cit. Pág. 265.

37.-Op Cit.Pág. 267.

2.3.3 DECISION.

La fase de decisión se presenta con el pronunciamiento que hace la autoridad de la convicción que tiene con los elementos que se allegó, esta decisión la debe expresar la autoridad por escrito y oportunamente, y debe estar fundada en un ordenamiento previo que debe revestir el carácter formal y material de Ley. Esto es un mandato constitucional establecido en los artículos 8, 14 y 16 y que determinan los límites legales de la administración. La conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquiera otra causa.

2.3.4 EFICACIA.

La fase de eficacia se manifiesta en el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, so pena de nulidad, que impide la producción de los efectos del acto. Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe procederse a su ejecución voluntaria o forsoza o bien hacer una revisión de ella ya de oficio o ya de petición de parte.

El Código Fiscal de la Federación establece que las notificaciones se harán al particular personalmente o mediante oficio o por correo certificado con acuse de recibo

o bien por correo ordinario o telegrama en el caso de la fracción II del artículo 134, por estrado o por edictos cuando la persona a notificar haya fallecido y se desconozca al representante legal de la sucesión, se previene también la forma de computar los términos y la forma en que las notificaciones surten sus efectos.

A partir de esta fase se abren nuevos procedimientos ya sea para la ejecución bien para la revisión administrativa del acto o bien finalmente para la revisión de mismo, cuando habiendo adquirido definitividad en el orden administrativo, el particular la pueda impugnar por medio del contencioso administrativo.

2.4 TIPOS DE PROCEDIMIENTO.

De acuerdo con las características que presentan los actos que integran el procedimiento, han sido clasificados los procedimientos de varias formas, una clasificación genérica de los tipos de procedimiento es la siguiente: (38/)

2.4.1. Procedimiento de Oficio:

Que es aquél en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionatorios.

38.- Delgadillo Gutiérrez Op. Cit. Pág. 134.

2.4.2. Procedimiento a petición de parte:

Es llevado por la administración pública previa solicitud del gobernado, en las quejas, los recursos y las peticiones de los particulares.

2.4.3. Procedimiento de Oposición:

Que generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto de su conocimiento, lo encontramos en las inconformidades en las que no se presenta como instancia del particular sino sólo una aportación de su punto de vista respecto de hechos que la autoridad deberá analizar, así mismo se presenta durante el procedimiento de otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir. Tal es el caso de concesiones de servicios públicos o las concesiones de obra pública que se otorgan para la construcción de una obra destinada a un servicio público, en que se permite la explotación por un tiempo determinado hasta recuperar la inversión.

2.4.4. Procedimiento de Ejecución:

Que está integrado por un conjunto de actos que tienen como fin hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no acata en forma voluntaria dicha resolución procede inmediatamente después de la fase de eficacia, como

sucede en el procedimiento administrativo de ejecución en materia tributaria previsto en el Código Fiscal de La Federación en el Capítulo III artículo 145, que obliga a las autoridades fiscales a exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley.

2.4.5. Procedimiento Revisor:

Que es el que se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo, que confirma, anula o modifica el acto que revisa, y que generalmente se produce por la interposición de un recurso administrativo.

2.4.6. Procedimiento Sancionador:

Que es aquél producido por el ejercicio de la potestad sancionadora de la propia administración. Cuando esta sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplinario y está regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.(39/)

CAPITULO TERCERO

LOS FINES DE LA ADMINISTRACION Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1 LA FUNCION PUBLICA

Considerando que la administración pública para ejercer sus funciones requiere de personas físicas que formen y exterioricen su voluntad. A estas personas para poder actuar a nombre de la administración es menester que cuenten con la competencia que el ordenamiento jurídico configura a la unidad administrativa de la cual son titulares. A la unión de unidades administrativas y sus titulares es lo que la doctrina ha denominado órganos administrativos.

Los órganos administrativos son los medios para la manifestación de las actuaciones del Estado.

El órgano es la conjunción de la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere, así como el conjunto de atribuciones o competencias que son ejercidas por el servidor público. por lo tanto el órgano se integra de un elemento objetivo y uno subjetivo.

Es necesario estudiar la relación que guarda el funcionario titular con la administración pública. En virtud de que el ser funcionario público supone un cargo especial, transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, con lo que se excluyen a todos los demás empleados públicos.

El régimen jurídico de los servidores públicos se encuentra regulado por el Derecho Disciplinario, independientemente del Derecho Laboral Burocrático, este derecho disciplinario es el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos y tiene su fundamento en los artículos 89 fracciones I y II y 90 Constitucionales que establecen la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, estableciendo un sistema de sanciones con el fin de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados por el título IV de la Constitución. Este derecho disciplinario tiene su fundamento legal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Bajo el rubro de función pública los tratadistas en materia administrativa estudian las relaciones de la administración con sus funcionarios, esta función es la actividad que el estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares. Estos funcionarios se encuentran sujetos a un régimen especial de responsabilidad previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual señala en su artículo 47, las obligaciones que deben cumplir todos los servidores públicos en el área de la Administración Pública Federal.

Cuando la autoridad administrativa rompe con los cauces de la legalidad, los administrados impugnan su actuación a través de los recursos administrativos previstos en la ley, en el caso de los funcionarios públicos, la propia Ley

Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, señala el procedimiento que debe seguir la administración para aplicar dichas sanciones así como los medios con que cuentan los funcionarios públicos para impugnarlas, estableciéndose en el artículo 71 de dicho ordenamiento el recurso de revocación respecto de las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, fijando un término de 15 días para su interposición, la interposición de este recurso es optativa para el funcionario quien en esta relación jurídica tendrá el carácter de administrado.

Es así como los funcionarios públicos son también sujetos de la actuación de la administración la cual por medio de sus resoluciones puede afectar su esfera jurídica, ya que la falta de cumplimiento de las obligaciones que señala el artículo citado produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado público que no las observe, incurre en responsabilidad. Esta responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la administración de que toman parte. Respecto de la administración la responsabilidad del funcionario puede ser penal, civil, administrativa o política.

3.1.1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Cuando el Estado en ejercicio de sus funciones y en cumplimiento de su actividad no se adecua a los cauces de la

Legalidad puede causar daños o perjuicios a los administrados, este tema constituye un punto esencial en nuestro estudio, pues para lograr una verdadera justicia administrativa es necesario contar con los instrumentos idóneos para lograr la existencia de actos administrativos legales y la indemnización al perjuicio o daños causados por la actuación de la administración y en consecuencia hacer efectiva la responsabilidad del estado.

Las principales teorías que fundamentan la responsabilidad del estado son en términos generales las siguientes:

A) La teoría organicista creada por el jurista alemán Otto Von Gierke en 1883, la cual establece que el estado sólo puede actuar a través de sus órganos los cuales se integran por un elemento objetivo que es la competencia y uno subjetivo que es el funcionario. Todo lo que estos hagan se entiende hecho por la administración por lo que se considera que si su actuar lesiona a un particular, el estado debe responder por los daños.

B) La teoría de la proporcionalidad de las cargas, que considera que cuando el estado injustamente causa daño a un individuo, debe indemnizarlo ya que el particular no puede estar obligado a sufrir un daño en desventaja de otro particular pues se rompe el principio de igualdad. Algunos tratadistas opinan que es incompleta esta teoría al prever sólo la indemnización por actos ilegales del estado y

consideran que este debe reparar el daño que produzca aún cuando los actos que lo causan se consideren legales.

C) La teoría de la responsabilidad por riesgo, que se funda en el principio que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público implica un riesgo, por lo que si se causa un daño debe ser reparado. Marienhoff, citado por Altamira en su libro Responsabilidad del Estado, critica esta teoría pues considera que "el riesgo puede ser la causa de los daños y perjuicios, pero no el fundamento de la responsabilidad estatal".(40/)

La responsabilidad del estado ha sido clasificada por los tratadistas en dos tipos la contractual y la extracontractual, la que interesa para los efectos de nuestro estudio es la extracontractual que es la que se deriva de la actividad de los órganos del estado impuesta al gobernado de manera unilateral y puede darse por actos legislativos, jurisdiccionales o por actos y hechos administrativos.

La responsabilidad por hechos y actos administrativos fue la primera en aparecer dentro del campo del derecho público con características propias. Este tipo de responsabilidad ha adquirido relevancia pues el estado en ejercicio de sus funciones ha tenido cada vez mas injerencia en la vida del administrado, tal función constituye la causa mas frecuente de daños patrimoniales a los particulares.

40.- Altamira Gigena. La Responsabilidad del Estado. Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. Buenos Aires, 1978. Pág.76

En nuestro país la responsabilidad patrimonial de la administración pública se encuentra en proceso de reconocimiento, nuestra constitución no establece expresamente la responsabilidad del estado, pero de su texto se derivan los principios de igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad en sus artículos 1, 12, 13 y 27, respectivamente. Asimismo el artículo 180 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula la responsabilidad de estos; "Por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus respectivas funciones". Pero esta responsabilidad en los diversos tipos que hemos hablado penal, civil, administrativa y política se establece directamente a los servidores público y no al estado.

La existencia de un estado de derecho, exige a la legislación el establecer la regulación específica de la responsabilidad a cargo del estado cuando éste causa una lesión legítima al actuar en razón del interés colectivo, pues los particulares no tienen por que soportarla. Esta situación no ha sido perfeccionada en nuestro sistema jurídico y son escasas las disposiciones al respecto sin embargo, nuestra legislación civil establece en el artículo 1910 el concepto tradicional de la responsabilidad civil, que señala como elemento de la misma una acción (positiva o negativa) que cause daños a la esfera jurídica, que actúa sin derecho y sin justificación.

Ademas nuestro Código Civil, regula la responsabilidad del estado por los daños que sus funcionarios causen en el ejercicio de sus funciones. (art. 1928) Sólo que esta responsabilidad es de carácter subsidiario y sólo puede hacerse efectiva cuando el funcionario responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado, ademas de que el sistema previsto por el articulo 1928 deja al particular en completo estado de indefensión por la imposibilidad de identificar al servidor causante del daño.

3.2. LOS FINES DE LA ADMINISTRACION FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

De acuerdo a lo establecido por el art.124 Constitucional el cual dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas en ella a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, Por su parte conforme al articulo 40 de la propia constitucion estos son libres y soberanos en su regimen interno en tanto no se vulnere el pacto federal.

De lo anterior podemos darnos cuenta de la diversidad de funciones que existen tanto en el ámbito federal como en el estatal, respecto de la actuación del Estado ante los particulares; esta diversidad de las funciones de la

administración pública trae consigo la emisión resoluciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados.

La finalidad primordial de todos estos órganos de la administración pública, sean federales, estatales o municipales, a los cuales nos referiremos más adelante, es la de cumplir con la función que la ley les impone en el campo de su competencia, para la satisfacción de las necesidades públicas, para lo cual los dota además de la facultad de acción directa, dado el carácter ejecutorio de los actos administrativos, lo cual se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado, que la legislación positiva ordena, se realicen en forma administrativa se ejecuten sin estar sujetas a trabas y dilaciones(41/).

Las últimas reformas al artículo 115 Constitucional del tres de febrero de 1983, consolidan en forma definitiva la Libertad consagrada por el constituyente de 1917, para los municipios dotándolos de capacidad jurídica, política y administrativa.

El decreto de reformas y adiciones al dotar a los municipios de instrumentos económicos y jurídicos le permite atender una gama más amplia de necesidades colectivas y de funciones administrativas, es decir amplia su competencia, lo que lleva a ampliar de manera inusitada y sin precedentes el número de relaciones jurídicas entre los administrados y la

41.- Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Textos Jurídicos Universitarios. Pág. 237.

administración municipal.

Esto conlleva a extender los límites del quehacer de los ayuntamientos, dándoles mayor extensión al ámbito de aplicación de las normas de derecho público y a reducir el campo de actuación de las autoridades estatales y federales "reafirmandose así en teoría un municipio titular tanto en los recursos, como en los medios jurídicos, materiales y financieros, como de las funciones para la realización de sus fines de carácter comunitario, todo esto dentro de los límites infranqueables de la legalidad; lo cual deviene indefectiblemente en el respeto a su esfera jurídica y libertad personal".(42/)

Estas reformas han quedado incompletas pues no fueron seguidas en el ámbito de cada entidad estatal o municipal de las reformas legislativas procesales necesarias para garantizar al ciudadano en su carácter de gobernado municipal, el recto y legal ejercicio de estas nuevas atribuciones. Por lo que es necesario que se creen instrumentos de control que protejan al individuo de la actuación municipal o estatal cuando esta rompa con los cauces de la legalidad.

Es necesario crear procedimientos que controlen la administración cuando esta transgreda el orden jurídico y a su vez el estado sólo puede garantizar un clima de juricidad

42. Armienta Calderón, Gonzalo. Revista de la Facultad de Derecho Año IV Núm. 17.

dentro del orden jurídico, si cuenta con los procedimientos y las estructuras orgánicas idóneas para corregir las desviaciones en el ejercicio del poder público, llámese municipal, estatal o federal.

Es aquí donde nace la necesidad de que frente a esta responsabilidad que implica el ejercicio de actos y toma de decisiones, el estado establezca los procedimientos administrativos y los órganos de control garantes del correcto ejercicio de sus facultades y de la legalidad de los actos de la Administración Pública frente a los derechos de los particulares, estableciendo medios de control interno y externo entre los que figuran los procedimientos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos.

La afectación arbitraria de los derechos del particular, la violación a la ley, el desvío de poder, el exceso etc. son fenómenos cuya presencia dió lugar en Francia a la creación de un tribunal contencioso administrativo. Niceto Alcáza Zamora y Castillo hace incapie en la necesidad de someter los actos de la administración pública al control de los órganos jurisdiccionales.(43/) Jesús González Pérez señala que sea un bien o un mal la administración pública satisface necesidades ineludibles que sólo ella puede atender, pero la hipertrofia y el mal uso, el abuso y el desvío de poder por los encargados de su manejo implican gravísimos riesgos para la

43.- Proceso Autocomposición y Autodefensa Imprenta Universitaria 1947.

Libertad individual.(44/)

El procedimiento administrativo como medio de control instituido para preservar la legalidad de la actividad administrativa evita que esta se corrompa y prostituya, pues cuando la autoridad cae dentro de los cuadros de la ilegalidad y la arbitrariedad es fuente generadora de inconformidad social. La expedición de una ley de procedimiento administrativo federal y varias estatales y municipales contribuirían a elevar y dignificar la función pública y la seguridad jurídica de los gobernados. En cuanto a que habría sólo un cuerpo normativo (en cada una de las esferas referidas) que regulara por un lado el procedimiento generador de actos de la administración activa y por otro lado el procedimiento administrativo de impugnación.

Actualmente los procedimientos que contemplan los diversos ordenamientos jurídicos federales y estatales, para resolver las impugnaciones de los actos administrativos, por parte de los particulares son muy variados lo que origina que se prevean tantos procedimientos como ordenamientos jurídicos existan. Tal situación obviamente repercute en la seguridad jurídica de los gobernados pues ante tal "selva jurídica" no es posible que los particulares conozcan cuales son los medios de defensa con los que cuenta para impugnar los actos ilegales de las autoridades administrativas.

44.- Derecho Procesal Administrativo Instituto de Estudios Políticos Madrid. 1958.

Por ello Fix Zamudio señala: "...si trasladamos nuestra atención al ordenamiento mexicano, podemos observar que precisamente por la ausencia de leyes federales o de carácter local sobre el procedimiento administrativo, la regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de impugnaciones internas, como inclusive en la misma denominación y configuración de los recursos".(45/)

El Código de procedimientos administrativos que se sugiere tiene por objeto que los actuales recursos administrativos, que en forma dispersa y desordenada contemplan las leyes administrativas en materia federal, como procedimiento previo a la iniciación del juicio ante el tribunal contencioso administrativo, se sistematicen de manera sencilla y eficiente. Lo que podría servir de base para diversas leyes de procedimientos administrativos en materia estatal y municipal.

45.- Fix Zamudio Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Porrúa Pág.47.

CAPITULO CUARTO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

4.1. CONCEPTO, CLASIFICACION Y LEGISLACION.

El recurso administrativo es un medio de defensa legal establecido para tutelar los derechos publicos subjetivos del gobernado, contra actos de autoridad administrativos, cuando estos violan las prescripciones legales en perjuicio de este.

Se han expresado innumerables conceptos de recurso administrativo, algunos autores han llegado a considerar que la problemática que éstos presentan en la práctica lejos de facilitar la protección jurídica de los particulares frente a los actos de la administración los han convertido en verdaderos obstáculos para la impartición de la justicia administrativa o como lo han conceptualizado algunas ejecutorias del Poder Judicial Federal, en trampas procesales en donde los particulares se pierden por la exigencia de requisitos procesales innecesarios y formalidades.

Otros autores inclusive han propuesto su desaparición, alegando su ineficacia práctica, pues señalan que se han convertido en recursos dilatorios, que al interponerlos, pocas veces logran que la autoridad administrativa reconozca la violación formal o de fondo en que ha incurrido y revoque en beneficio del particular afectado en sus derechos e intereses el acto administrativo que se impugno.

en que el error de interpretación o de apreciación de un hecho o de alguna prueba es evidente por lo que es recomendable su agotamiento, puesto que en teoría, la substanciación debe ser menos formalista y debe obtenerse una resolución pronta en comparación con los pasos o fases del procedimiento contencioso administrativo que se sigue en los tribunales administrativos.

La doctrina ha clasificado los medios de defensa en dos grandes grupos:

A) Medios Indirectos.

B) Medios Directos.

Los medios indirectos de defensa según algunos autores de la materia están constituidos por las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, la capacidad técnica y la honorabilidad del elemento humano de la administración pública. Esto constituye lo que se ha llamado la autotutela de la Administración Pública conforme a la cual, en una acción espontánea u oficiosa, revoca, anula o suspende una decisión administrativa.

Existen muchos casos en que la autoridad interpretando incorrectamente un precepto legal o valorando inadecuadamente un elemento probatorio expide el acto administrativo careciendo de la debida fundamentación y motivación, que todo acto de esa naturaleza debe contener, lo que sin lugar a duda afecta la esfera jurídica del particular. En tal caso el

governado puede acudir a Los medios directos de defensa que a su vez han sido clasificados en:

A) Recursos Administrativos.

B) Acciones Jurisdiccionales.

Los recursos administrativos, o remedios como se les llama en otras legislaciones, se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que puede ser la que expidió el acto administrativo cuya modificación se pretenda, o bien otra autoridad de la misma naturaleza.

Gramaticalmente la palabra recurso deriva del latín recursus vuelta o torno de una cosa al lugar de donde salió.(46/)

Eduardo Pallares, refiriéndose a los recursos, señala que estos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan con ella la renovación o modificación de una resolución, sea auto o decreto.(47/)

Rafael de Pina nos dice que el recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecido expresamente al efecto por disposición legal.(48/)

El Dr. Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo opina

46. Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española, Madrid 1899. Decima tercera ed. Pág. 851.

47. Diccionario de Derecho Procesal Civil Ed. Porrúa Pág. 681.

48. Diccionario de Derecho Ed. Porrúa S.R. Pág. 325.

que "el recurso administrativo constituye un medio legal de defensa del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo".

__El maestro Andrés Serra Rojas, afirma que "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque lo anule o lo reforme".

Son numerosas las definiciones que se han expresado sobre los recursos administrativos, lo que demuestra la trascendencia de la institución, aun cuando en nuestro ordenamiento legal no se le ha dado el debido cuidado a este instrumento en el ámbito legislativo.

El administrativista español Jesús González Pérez afirma que el recurso administrativo puede definirse como la "impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter" (49/), en tanto que otros como los connotados tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, lo describen como "actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la

49. González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos 2a. Ed. Madrid. 1969. Págs.39-40.

revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley, con base en un título jurídico específico", (50/) y a su vez, el jurista argentino Agustín A. Gordillo lo considera como un "medio jurídico del administrado para defender sus derechos ante la propia administración pública". (51/)

En la doctrina nacional, Alfonso Nava Negrete sostiene "la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos que la ley establece con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora del acto que se impugna, por lo que el recurso debe caracterizarse como un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no como proceso o juicio o como una vía jurisdiccional promovida ante un tribunal, aún cuando dicho procedimiento se estructura de manera similar al judicial".(52/)

Por su parte Antonio Carrillo Flores considera que: "para que un recurso pueda configurarse se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con la facultad para que la propia autoridad a quien se dirige

50. Curso de Derecho Administrativo Tomo II Pág. 416.

51. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 4.1. Procedimiento y Recursos Administrativos. 30 Ed. Buenos Aires.1980. Cap. III. Pág.12.

52. Nava Negrete Alfonso Derecho Procesal Administrativo Ed. Porrúa México.1959. Págs. 88 y 89.

emita una nueva resolución administrativa, sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, por lo que debe concluirse que el recurso administrativo no existe si no se ha consignado específicamente en un ordenamiento legislativo".(53/)

Por su parte Arturo Cruz Alatorre manifiesta que el recurso administrativo "es un derecho consagrado por la ley en favor de una persona que ha sido lesionada por una resolución de la autoridad administrativa que se hace valer dentro del plazo determinado, con el fin de revocar el acto lesivo".(54/)

Todos los autores mencionados coinciden en considerar que el recurso administrativo constituye una impugnación dentro de la esfera administrativa, a través de la cual el particular afectado puede oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, por conducto de un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior decide de manera auto-compositiva o por medio de la autodefensa la controversia respectiva o a través de lo que hemos calificado como la autotutela de la administración.

Claro que cada tratadista examina el recurso desde un ángulo diverso y por esa circunstancia existen diferencias para caracterizarlo, ya que mientras González Pérez lo

53. Carrillo Flores. La Justicia Federal y La Administración Pública. 2ª Ed. Porrúa México 1973 Pág. 154.

54. Recursos Administrativos Revista del ITAT. Núm. 15 México 1961 pág.121.

califica de "acto", Nava Negrete habla de "procedimiento", Carrillo Flores de un "derecho consignado en la Ley expresamente", Gabino Fraga, de "medio legal", Serra Rojas de "defensa legal" y Cruz Alatorre en su carácter de "derecho". En realidad se trata de diferentes enfoques ya que, en efecto el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo.

Los diversos tratadistas coinciden en que los elementos esenciales del recurso administrativo son los siguientes:

A) Que el recurso este previsto en la Ley como medio de defensa ya que sólo así se justifica por una parte el derecho de los administrados a impugnar e inconformarse de un acto administrativo y por la otra la obligación de la autoridad administrativa de resolverlo en cuanto al fondo.(55/)

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 202 fracción VI, establece la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra las resoluciones o actos respecto de los cuales el propio código o la Ley administrativa especial, conceda algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas situación que también es contemplada en el art. 73 fracciones

55. Nava Negrete Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa. México 1959. Pág. 90.

XII y XV de la Ley de Amparo.

Con base en lo anterior se ha llegado a resolver que no se aplica la anterior disposición cuando el recurso este previsto en un reglamento.

Este criterio fue sustentado en la revisión 100(06)/85/78/4795/76, Eastern Airlines S.A., resolución del 27 de abril de 1979, por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, con la siguiente resolución:

Recursos administrativos ; sólo es obligatorio agotarlos , en forma previa al juicio de nulidad cuando se encuentran establecidos en leyes de acuerdo con lo anterior sólo es improcedente el juicio cuando haya algún medio de defensa establecido en alguna ley tomando este concepto en su sentido formal y material, pero no será obligatorio agotar el recurso antes que el juicio, y no deberá sobreseerse el juicio así intentado.

B) Que exista un acto administrativo que lesione los derechos del particular promovente. Lo anterior en atención de que la doctrina afirma que el acto administrativo que se impugne debe tener carácter de individual o personal, pues una resolución de carácter general, no puede perjudicar a un particular sino hasta su aplicación

Debe aclararse que no basta la existencia del acto administrativo, sino que es necesario, que cause agravio al particular, y que afecte su interés jurídico es decir que afecte un derecho subjetivo del recurrente, éste interés jurídico a que se alude es precisamente ese derecho subjetivo

como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis:

Interés Jurídico, Interés Simple y Mera Facultad Cuando existen que reza: "El Interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la Ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce como derecho subjetivo, es decir, como una facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva".(56/)

C) Que se señale la autoridad administrativa, quien deba tramitarlo y resolverlo.

En cuanto a la existencia de la autoridad administrativa a la cual corresponda la tramitación y resolución del recurso, es correcta su inclusión como elemento sustancial, pues aunque este medio esté previsto en Ley no resultaría procedente si no se ha determinado la autoridad competente para sustanciarlo.

También tenemos los llamados elementos secundarios o formales los cuales no resultan indispensables para la existencia del recurso pero son necesarios para su substanciación y son los siguientes:

I) Término dentro del cual debe hacerse valer, pues la carencia de este requisito, haría ineficaz el acto administrativo, la autoridad en ocasiones se vería imposibilitada para ejecutar su acto.

56. Visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1975 Primera Parte Pleno Pág. 153.

II) Autoridades ante las que debe hacerse valer.

III) Periodo de admisión de pruebas.

IV) Fijación de un plazo para su substanciación.

V) Autoridades encargadas de recibirlo y resolverlo en cuanto al fondo.

VI) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

La doctrina acepta y en la legislación administrativa vemos que hay recursos que se deben presentar ante la misma autoridad que expidió el acto impugnado; otros ante la autoridad jerárquicamente superior de quien emitió el acto y otros ante una autoridad administrativa creada especialmente para resolver recursos administrativos

La situación actual de los recursos en nuestra legislación tiene su base constitucional en el artículo 107 fracción IV que establece lo siguiente: "En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca, exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión".

Este precepto se refiere exclusivamente a la materia del juicio de amparo y supone que si una resolución administrativa, que cause agravio al particular, tiene algún

recurso a través del cual el acto pueda revocarse, modificarse o anularse, el juicio debe sobreseerse por esta causa de improcedencia.

La Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales señala en el artículo 73, fracción "XV" que el juicio de amparo es improcedente:

XV.- Contra actos de autoridad distinta de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rija o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

El recurso administrativo en nuestra legislación es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los principales recursos administrativos previstos en nuestro sistema jurídico administrativo, son:

A) Recursos ordinarios que pueden interponerse en lo general contra cualquier acto o resolución ante la misma autoridad que lo dictó agravando al particular. Estos recursos agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el procedimiento contencioso

administrativo ante el Tribunal Fiscal. a ello hacen referencia los artículos 104 y 107 Fracción IV de la Constitución y los mas comunes son el recurso de revocación, oposición y el de reconsideración que se interponen ante la misma autoridad que ha dictado el acto también se le ha llamado recurso ante autoridades autárquicas.(57/)

Los recursos ordinarios que agotan la via administrativa, se interponen ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular. Tenemos en primer lugar la reconsideración administrativa llamada también recurso de reposición.

La doctrina española llama a este recurso, recurso de reposición previo al contencioso administrativo.

El recurso de reconsideración administrativa se da frente a los actos que agotan la via administrativa y constituye un derecho que tiene el particular agraviado, para solicitar de la autoridad que dictó la resolución que la modifique o reconsidere para afectar un derecho subjetivo. Los elementos de este recurso son los mismos que hemos expuesto anteriormente para caracterizar los recursos administrativos en general.

B) Recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución

57. Cassagne Juan Carlos Derecho Administrativo Buenos Aires. Tomo II Pag.487.-

que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa, tal es el caso del recurso jerárquico. Este recurso es una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el superior jerárquico, para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente, ya que esto implica una transgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa. (58/)

C) Recursos especiales que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y que pueden agotar o no la vía administrativa, tal es el caso del recurso de inconformidad el cual es resuelto por el consejo técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La doctrina administrativa española clasifica los recursos administrativos desde el punto de vista de su régimen en tres tipos de recursos: A) recursos ordinarios, B) recursos especiales y C) recursos extraordinarios o excepcionales.

La legislación española caracteriza a los recursos en los siguientes términos:

A) Recursos ordinarios son los que no se establecen para hipótesis concretas y por consiguiente, son admisibles siempre que no haya otro precepto que los excluya. No han de fundarse en causas o motivos tasados, sino que, como funda-

58. Gordillo Agustín. Procedimiento y Recursos Administrativo. Buenos Aires. 1964. Jorge Alvarez Editor Págs. 95, 195 y 198.

mentación de los mismos, puede acudirse a cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Según que el objeto del recurso haya agotado o no la vía administrativa, el derecho positivo ha establecido al respecto el: 1.- Recurso de reposición previo al contencioso administrativo que se da frente a los actos que agotan la vía administrativa y ha de ser resuelto por el mismo órgano que dictó el acto objeto de impugnación. (59/) (60/)

B) Entre los recursos especiales González Pérez enumera los siguientes: "recurso económico administrativo; recurso de súplica; recurso contra decisiones ministeriales; recurso en materia de prensa e imprenta; recurso en materia de enseñanza media; recurso en materia de tesoro artístico; recurso contra decretos; recurso de reposición en supuestos especiales". Todos estos recursos son deducidos de la propia legislación española.

C) Por último dicho autor considera que los recursos extraordinarios "Son los que se dan en supuestos especialísimos contra actos administrativos firmes, contra los que no cabe recurso ordinario ni especial"; el supuesto típico es el recurso de revisión a que se refiere el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo Española.

En la doctrina argentina Bartolomé A. Fiorini sostiene:

"el recurso de revisión tiene por objeto volver a juzgar e

59. Recursos Administrativos. 2a. Ed. Madrid. 1969 Pág. 45y55.
60. Art. 52 L.J. En Relación con el Art. 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo Española.

investigar el acto administrativo dictado por el órgano que tenía competencia definitiva"; el recurso de revisión se diferencia del recurso jerárquico por que se interpone con posterioridad a la decisión definitiva revisora de un acto, que aunque se encuentre firme y consentido se revisa cuando en su seno se haya la injusticia, el dolo o la arbitrariedad encubierta. Es un recurso excepcional se interpone por motivos fundados en hechos objetivos. La institución del procedimiento administrativo ha excluido la posibilidad de que bajo la reconsideración se peticione la gracia de justicia o la rectificación sobre actos administrativos definitivos y firmes.

El recurso de revisión no es un pedido de gracia, sino la investigación del dolo y la falsía de un acto que aparece definitivo y legítimo.(61/).

El recurso de revisión tiene como característica fundamental, interponerse sobre actos firmes, es decir, actos para los que han transcurrido ya los plazos ordinarios de recurso; sin embargo las circunstancias especiales que median en estos casos aconsejan la apertura de un plazo excepcional. El recurso de revisión debe interponerse ante el ministerio competente contra aquellos actos administrativos firmes en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: que se hubiere dictado con manifiesto error de hecho documentalmente

61. Manual de Derecho Administrativo. Ley de Buenos Aires. 1968. Tomo II Pág. 1031.

acreditado en el expediente, que aparezcan documentos de validez esencial, que hayan influido en la resolución, o testimonios declarados falsos por sentencia y la resolución se hubiera dictado como consecuencia de tales delitos, en tales casos se abren las posibilidades excepcionales de impugnación de los actos que de otra forma hubieren sido inatacables.(62/)

Por lo que se refiere a los recursos administrativos en el derecho administrativo francés Jean-Marie Auby y Robert Ducos-Ader afirman:

"Los recursos administrativos son recursos dirigidos a una autoridad administrativa que se estatuye por la vía administrativa. Existe en el derecho francés tres categorías principales de recursos administrativos:

A) El recurso gracioso: o recurso de la autoridad mejor informada, dirigida a la misma autoridad que ha tomado la decisión.

B) El recurso Jerárquico: dirigido al superior jerárquico de esta autoridad.

C) El recurso de tutela dirigido a la autoridad que ejerce el control de tutela sobre la autoridad de que se queja por ejemplo el recurso ante el prefecto contra una disposición de policía del alcalde.

4.2. NATURALEZA JURIDICA.

El tema de la naturaleza jurídica del recurso administrativo ha sido ampliamente discutido en la doctrina, hay autores que opinan que es un derecho de instancia y para otros es únicamente una prerrogativa de la autoridad. A este respecto González Pérez señala que "la administración puede por sí dirimir los conflictos que surjan entre ella y los particulares y precisamente en ejercicio de esa misma facultad decide los recursos que se deducen contra actos administrativos.(63/)

Efectivamente por medio del recurso administrativo se da la oportunidad a la Administración Pública de corregir sus errores, más esto no implica que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad administrativa, ya que el recurso sirve fundamentalmente de instrumento al particular, para que este en la vía administrativa pueda obtener una modificación o invalidación de una resolución ilegal.

A pesar de que la mayoría de los tratadistas consideran al recurso administrativo como un derecho, hay otros que señalan que este es un acto jurídico, es decir una instancia del particular. El profesor Briseño Sierra. Opina que "el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en ley o reglamento aplicable al

63. González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos, Madrid 1969. Boletín Oficial del Estado. Págs. 35 y 36.

caso controvertido... "el recurso es una instancia que impugna la resolución de un autoridad y no una contradicción de derechos particulares..." (64/)

Agustín Gordillo indica que el recurso administrativo es meramente el acto de recurrir es decir la simple presentación del escrito en que se ejercita el recurso.

Estos autores clasifican al recurso entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho. Efectivamente, lo que constituye un derecho es la facultad de inconformarse o de impugnar un acto mientras que la forma objetiva de la impugnación se manifiesta mediante un acto del administrado que es lo que se ha configurado como recurso procedimentalmente hablando.

El recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular y mas que una nueva oportunidad a la administración de revisar su acto, es un medio de defensa del administrado.

4.3. FINALIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La finalidad del recurso administrativo es controlar la actividad de la autoridad para que esta se ajuste a los cauces legales sin embargo esta no es la única finalidad, Rafael Bielsa señala cuatro objetivos básicos:

- 1.- Importa una autolimitación de las atribuciones

64. Briseño Sierra Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamerica. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1974. Págs. 97,98 y 99.

discrecionales de la autoridad.

2.- Es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa

3.- Es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

4.- Es una forma de centralización del contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.

El recurso administrativo autolimita las atribuciones de la autoridad pues esta al emitir una resolución tendrá en cuenta que si esa facultad no la ejerce con apego a la ley, el particular podrá impugnarla mediante el recurso correspondiente, es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad de la administración, pues representa un medio de control de la legalidad de las resoluciones de la autoridad, sin embargo sólo tiene el carácter de jurisdiccional cuando se extiende a aquellos medios de impugnación que se hacen valer ante órganos jurisdiccionales independientes de la administración ya que el verdadero recurso como hemos explicado es el que se tramita ante autoridades administrativas.

Es una expresión de protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados, ya que, todo país que cuente con una adecuada legislación sobre recursos instrumentará los medios adecuados para controlar las funciones de sus autoridades facultando a los particulares para impugnar los actos administrativos.

Bielsa señala que "cuando un estado cuenta, dentro de su estructura jurídico administrativa, con medios adecuados de control, se cumple con el objetivo fundamental que es la protección del gobernado frente a los abusos de poder y la arbitrariedad de las autoridades". (65/)

Por lo que atañe a los actos de los organismos descentralizados, cuando la resolución del recurso corresponde a un órgano de la administración pública centralizada, esto constituye un control para lograr que las resoluciones emitidas por estos organismos descentralizados, se ajusten a derecho.

Hay autores que con una concepción civilista equiparan al recurso administrativo con la acción jurisdiccional, lo cual es incorrecto, pues aunque los dos sean derechos subjetivos o tutelén derechos subjetivos de los individuos, la acción pone en movimiento la jurisdicción en tanto que el recurso es una forma de continuar la instancia ante otros grados de la jurisdicción, por lo que estos conceptos son diferentes formalmente hablando además de la relación de grado que existe entre ellos. Resulta por tanto inaceptable equiparar el recurso a la acción, pues la instancia no es el ejercicio de una posibilidad otorgada graciosamente por el estado, sino un verdadero derecho individual garantizado por la constitución.

65. Bielsa Rafael. Principios de Derecho Administrativo
3a. Ed. Ed. Depalma 1966, Buenos Aires. Págs. 26 y 27.

Nava Negrete sostiene (66/) "que el recurso gubernativo aporta al administrado un medio legal para la defensa o protección de sus derechos" y señala además que "Que cuando un particular se enfrenta a la administración por medio de un recurso, no se defiende ya que no ha sido demandado sino que ataca por medio de la impugnación".

Las opiniones doctrinarias muestran la necesidad de que los recursos se identifiquen con precisión, considerando que sus efectos son acontecimientos posteriores a su propia naturaleza, de manera que ésta es la que debe buscarse sin importar que la legislación positiva emplee un vocablo distinto en cada caso para la misma índole impugnativa.

Los recursos son derechos individuales de eso no hay duda, por que estando originados en la ley, si esta no los consigna es impropio hablar de su existencia. Pero una es la circunstancia de su origen o fuente y otra la atribución o aportación.

Como derechos individuales, están entregados a los sujetos como simples particulares. No son, por ende a la manera de las competencias ciertas facultades con que cuenta el órgano público para ejercer el control. El recurso mira al control pero desde el punto de vista del particular, por lo que es un título individual; otros títulos individuales son el estatuto

66. Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo Ed. Porrúa México. 1959. pág.51.

personal, el derecho familiar, el derecho subjetivo y el derecho administrativo; los recursos están en el quinto grupo de derechos individuales los de instancia.

4.4. FUNDAMENTO Y SITUACION EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

El fundamento jurídico de los recursos administrativos se encuentra íntimamente relacionado con el de su concepto y ha sido igualmente discutido, algunos autores entre ellos González Pérez consideran que el fundamento de los recursos administrativos es la facultad que tiene la administración de revisar su actuación cuando esta viole las disposiciones legales en perjuicio del particular, en su obra "Los Recursos Administrativos" señala que es precisamente esa facultad de la administración de dirimir por sí, los conflictos que surjan entre ella y los particulares la que le permite decidir los recursos que se deducen contra los actos administrativos. (677)

Briseño Sierra por su parte opina "que la administración como controladora de todas sus dependencias, es la más interesada en que las actuaciones de los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales". Y precisamente por medio de los recursos se permite revisarlas a instancia del particular, sin perder de vista el hecho de que el principio de legalidad, "debe ser la piedra angular de todo estado de derecho y abarca todos los aspectos de la acción de los

67. Op. Cit. Págs. 39-40.

órganos públicos, de manera que toda actuación irregular de la administración que ocasione un perjuicio al particular debe ser corregida dentro del orden jurídico y debe encontrar en la legislación medios eficaces para su reestablecimiento" (68/).

Fix Zamudio considera, por su parte, que "los recursos administrativos tienen un doble fundamento el primero precisamente la facultad de la administración de corregir los errores y violaciones que advierta en sus actos y que violen la esfera jurídica del particular", y desde el punto de vista del administrado "estos están previstos para tutelar su esfera jurídica en contra de los actos de autoridad que la afecten". (69/) Esta apreciación sin duda tiene una íntima relación con el principio de legalidad esencial en un estado de derecho y en otros países es lo que se ha conocido como "debido proceso legal".

Precisamente el artículo 14 Constitucional establece el deber de toda autoridad de cumplir con la garantía de previa audiencia, razón por la que estimamos que, en las diversas leyes administrativas se han establecido un conjunto de recursos y procedimientos administrativos a fin de garantizar al particular el respeto al derecho de audiencia.

La propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de

68. Op. Cit. Supra. Págs. 99-102.

69. Fix Zamudio H. Estudio de Los Recursos Administrativos. Fondo de Cultura Económica. México 1972. Pág. 77.

La Nación ha establecido su criterio en el sentido de que cuando una ley administrativa, no consigne un procedimiento que permita la intervención de los particulares, la autoridad esta obligada a oír en defensa a los particulares.

La tesis que se menciona es la siguiente:

"Audiencia Garantía de : Debe respetarse aunque la ley en que se funde la resolución no prevea el procedimiento para tal efecto. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a los interesados la garantía de previa audiencia, para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa en atención a que en ausencia de un precepto específico se halla un mandato imperativo del art. 14 Constitucional que protege dicha garantía en favor de todos los gobernados sin excepción". (70/)

Por tal motivo consideramos que este imperativo constitucional es precisamente el fundamento jurídico de los recursos administrativos, sin olvidar que la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, corrobora lo expresado al imponer al agraviado la obligación de agotar los recursos administrativos como regla de procedencia para promover la acción de amparo.

La situación actual de los recursos en el ordenamiento mexicano es muy compleja, hay autores como Fix Zamudio que

70. Tesis Núm. 339 Pág. 569, Volumen Relativo a la Segunda Sala de la S.C.J.N. del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Publicado en 1975.

señala que "estos se han convertido en trampas dilatorias para el particular".(71/), señala además que esto se debe a que las autoridades "no han comprendido el beneficio de estos recursos para la propia administración y los consideran como un trámite más dentro del procedimiento administrativo dirigido a la emisión del acto"(72/). Por ello la mayoría de las resoluciones administrativas que recaen a los recursos se limitan a confirmar en sus términos el acto impugnado. Esta situación podría solucionarse si se creara una ley federal sobre procedimiento administrativo que imponga al funcionario la obligación de responder patrimonialmente por los daños y perjuicios que cause al particular por la emisión de un acto o resolución ilegal, asimismo deben establecerse los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad del funcionario o del estado en caso de que este no sea responsable por los daños que se causen al particular.

Los recursos administrativos en México han sido establecidos en múltiples disposiciones de carácter especializado precisamente por la ausencia de leyes federales o locales sobre el procedimiento administrativo, lo que ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como en la denominación y configuración de los recursos. Un gran adelanto se advierte

71. Op. Cit. Pág. 70.

72. Ibidem. Pág. 72.

en el Código Fiscal Federal promulgado en 1981, el cual regula con mayor precisión y detalle que el Código de 1967 los recursos administrativos en materia tributaria.

Acerca de la multiplicidad de denominación de los recursos administrativos, Nava Negrete opina que en: "la terminología que se utiliza para denominar al recurso se observa una gran confusión ya que se utilizan denominaciones impropias predominando el nombre de reconsideración para designar el recurso que se hace valer ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución y el nombre de oposición o inconformidad para el que se tramita ante autoridad superior.(73/)

El Dr. Miguel Ángel García Domínguez en su obra " Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación" señala: que después de analizar 144 cuerpos normativos en materia administrativa, encontró 70 recursos administrativos, de los cuales cuatro eran inominados, doce denominados de "Revisión", treinta y tres denominados "Inconformidades", catorce denominados "Reconsideraciones", cinco de "Revocación" y dos de "Reclamación".(74/)

Somos de la idea de que los recursos administrativos deben existir y son necesarios ya que por medio de ellos se concede al particular el ejercicio del derecho de audiencia y garantiza a las autoridades el mantenimiento de la legalidad que debe prevalecer en el ejercicio de la función administra-

73. Nava Negrete Derecho Procesal Administrativo. Porrúa México. 1959. Pág. 103.

74. Op. Cit. UNAM. México 1985. Pág.56

tiva.

El recurso es el vehiculo jurídicamente idoneo para cumplir con el respeto a esta garantía de audiencia.

Rafael Bielsa y Jorge Escola, remarcan la necesidad de la creación de recursos al expresar cada uno respectivamente:

" Donde la función pública, esta regulada por estatutos y las atribuciones administrativas claramente delimitadas, toda transgresión de la ley que lesiona un derecho subjetivo autoriza el ejercicio de acciones y recursos contenciosos".(75/)

" Actualmente repugna a nuestra mentalidad jurídica la existencia de resoluciones o disposiciones que sean irrecurribles".(76/).

Opina Armenta Hernández :

"Todo ordenamiento jurídico que regule actos de autoridad, debe contener sus respectivos recursos antes de acudir a la vía jurisdiccional con el objeto de dar al particular la oportunidad de defenderse ante los propios órganos de la administración".(77/)

De este modo los recursos administrativos garantizan el derecho de audiencia y el control de la legalidad de los actos de la administración por lo que se convierten en un instrumento de impartición de justicia administrativa.

75. Bielsa Rafael Op. Cit. Pág. 15.

76. Escola Héctor J. Recursos Administrativos Pág. 210.

77. Armenta Hernández Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de Los Recursos Administrativos Ed. Porrúa 1991. Pág.65.

Por lo que hemos expuesto consideramos que la falta de uniformidad del procedimiento de los distintos recursos, aunado al gran número de ellos y a la variedad de procedimientos que los regulan deben desaparecer de nuestra legislación, a fin de sistematizarlos en un solo ordenamiento, por lo que la ley que se sugiere deberá establecer las distintas clases de recursos y su régimen propio, de modo que se elimine la regulación especializada de cada uno de ellos. Esta ley deberá establecer un procedimiento uniforme para los recursos administrativos, instaurando un procedimiento sencillo y breve, cuya tramitación en la administración permita a esta corregir sus errores y hacer más eficiente la actuación de los órganos públicos, tutelando eficazmente los derechos e intereses jurídicos del gobernado.

4.5. EL PROBLEMA DE LA DIVERSIDAD PROCESAL EN MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Con el fin de percatarnos de la gran variedad de recursos administrativos, que se han previsto en los diferentes ordenamientos administrativos y fiscales y para demostrar la inseguridad jurídica que esto implica para los administrados, expondremos los más comunes en este inciso.

Haremos referencia específica a los recursos previstos en los siguientes ordenamientos:

- A) Código Fiscal de la Federación.
- B) Ley Federal de Aguas.
- C) Ley Federal de Turismo.
- D) Ley General de Salud.
- E) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- F) Ley de Información Estadística y Geográfica.
- G) Ley del Seguro Social.
- H) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales Para Los Trabajadores del estado.
- I) Ley de Protección al Consumidor.

Analizaremos estos ordenamientos desde el punto de vista de los recursos que establecen, organizándolos en cuatro rubros,

- A) plazo para interponerlos, B) Requisitos que debe cumplir,
- C) tramitación y D) materia .

4.5.1. CODIGO FISCAL.

En este conjunto ordenado y sistematizado de disposiciones fiscales de carácter general se prevén los siguientes recursos administrativos.

1) La revocación.

2) La oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Cada uno de estos podría ser motivo de un estudio por separado, pero para los fines de este capítulo, nos ocuparemos específicamente de su tramitación, la cual se regula en el artículo 121.

A) PLAZO.

El escrito de interposición del recurso debe presentarse dentro del plazo de 45 días siguientes al que haya surtido efectos la notificación del mismo.

B) REQUISITOS.

El recurrente debe señalar en el escrito impugnativo el nombre, la denominación o razón social según se trate, y su domicilio fiscal; o en su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de las personas autorizadas para recibirlo; el acto que se impugna; la autoridad a la que va dirigido y el propósito de la promoción; señalando los agravios que dicho acto le causa; las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Los documentos que se deben acompañar al escrito los señala el artículo 123 y son los siguientes:

a) Los documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

b) El documento en que se contenga el acto impugnado.

c) Constancia de notificación excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia, si fue por correo, se debe presentar el recibo correspondiente, o cuando se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos deberá indicarse la fecha de la última publicación y el órgano en que se hizo.

d) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en caso de ofrecerse dicha prueba, los documentos que no obren en su poder, a pesar de tratarse de documentos que conforme a las leyes estén a su disposición, deberá indicar el archivo o lugar en que se encuentren, para que la autoridad requiera su emisión, en caso de que esta sea legalmente posible. Para tal efecto debe identificarse con toda precisión los documentos acompañando copia sellada de la solicitud de los mismos.

Por otro lado el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación a los contribuyentes de presentar sus promociones firmadas por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello en el caso de personas morales y en caso de no poder firmar el interesado deberá imprimir su huella digital.

C) TRAMITACION.

Debe interponerse ante la autoridad que emitió o ejecuto el acto impugnado, en el caso de que el recurrente no acompañe alguno de los documentos referentes a la personalidad, aquel en que conste el acto impugnado y la constancia de su notificación, la autoridad tendrá por no interpuesto el recurso en el caso de que no acompañe los demás documentos a que se refiere el artículo 123 del Código Fiscal, la autoridad tendrá por no ofrecidas dichas pruebas.

La autoridad fiscal podrá recabar a petición del interesado, aquellas pruebas que obren en el expediente en que se haya originado la resolución cuando el particular no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

En los recursos administrativos se admiten toda clase de pruebas excepto la testimonial y la confesional de las autoridades, sin considerar dentro de esta prohibición los informes que rindan las autoridades fiscales. Hacen prueba plena, la confesión expresa del recurrente, las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos, salvo en el caso de declaraciones o manifestaciones de hechos particulares, dichos documentos sólo prueban que ante esas autoridades se hicieron tales manifestaciones. La autoridad deberá dictar su resolución y notificarla en el término que no podrá exceder de 4 meses contados a partir de la interposición del recurso, el

silencio de la autoridad significará que ha confirmado el acto impugnado, el particular puede decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la confirmación del acto.

La interposición del recurso de revocación es optativa para el interesado antes de acudir al juicio de nulidad y procede contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley y contra las resoluciones que dicten las autoridades aduaneras.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución debe agotarse previamente a la promoción del juicio ante el Tribunal Fiscal.

En cuanto al ofrecimiento y admisión de pruebas, se estima que el recurso debe admitir todo tipo de pruebas que a juicio del recurrente, puedan llevar a que la autoridad administrativa reconozca la violación cometida al expedir el acto impugnado en consecuencia lo revoque o lo anule, a excepción de la testimonial y la confesional.

La limitación del ofrecimiento de estas pruebas nos parece adecuada por lo impráctico que resultaría citarlas en la sustanciación de todos los recursos además de que las actuaciones de la autoridad deben obrar por escrito, sin embargo no hay ninguna razón para que dicha prueba no pueda rendirse por oficio en que se contesten las posiciones que

sean previamente calificadas por la autoridad instructora del procedimiento.

Finalmente es correcto fijar a la autoridad administrativa un plazo de 4 meses después de interpuesto el recurso, para que dicte la resolución correspondiente. La falta de plazo dejaría al inconformante en total estado de inseguridad jurídica por ello el legislador estableció en materia fiscal la institución de la negativa ficta, prevista por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que el contribuyente si lo considera pertinente impugne esa negativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

D) MATERIA.

El recurso de revocación procede, contra las resoluciones definitivas que: a) determinen contribuciones o accesorios, b) contra las que nieguen la devolución de cantidades que procedan con forme a la ley y c) las que dicten las autoridades aduaneras cuando sean diversas e las anteriores.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede: a) Contra actos que 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 sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución; o a la indemnización por devolución de cheques con los que se hubiera pagado una contribución; b) contra las resoluciones

que se dicten en el procedimiento de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la Ley; c) contra actos que afecten derechos bienes o negociaciones de terceros y d) contra actos que determinen el valor de bienes embargados. Estos deberán interponer dicho recurso hasta antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes en favor del fisco federal.

Estos recursos son improcedentes cuando se hacen valer a) contra actos administrativos que no afecten el interés jurídico del recurrente; b) que se dicten en cumplimiento de sentencias o de resoluciones administrativas que resuelvan recursos; c) contra actos que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación; d) contra actos consentidos, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado; e) contra actos que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de otro recurso o medio de defensa; f) Contra actos que hayan sido revocados por la autoridad y g) en caso de que no se amplie el recurso administrativo, o si en la ampliación no se expresa agravio alguno o no se amplía el recurso en el término de 45 días que establece la fracción II del artículo 129 del código en comento.

4.5.2. LEY FEDERAL DE AGUAS.

Este ordenamiento establece en su artículo 184 el recurso de revisión contra todas las resoluciones y actos emitidos

por la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidraulicos en aplicacion de esta ley, ademas de que los terceros interesados pueden interponer el recurso de oposicion ante la Secretaria en contra de las resoluciones que esten sujetas a diverso tramite para su impugnacion en terminos de lo dispuesto por el articulo 126 de la ley en comento. En este caso no se trata de un recurso precisamente sino de un derecho de instancia concedido a los particulares que pudiesen tener derechos incompatibles con el solicitante de una concesion por ejemplo, con el objeto de que acredite este derecho ante una sede administrativa.

A) PLAZO.

El plazo para la interposicion de estos recursos es de 15 dias siguientes al en que se haya notificado la resolucion impugnada, o se haya tenido conocimiento de ella, siendo competente para instruir el procedimiento la unidad administrativa que señale el reglamento interior de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidraulicos.

B) REQUISITOS.

Debe presentarse por escrito aunque es de hacerse notar que no se indica con exactitud la autoridad que se encargará de recibir dicho recurso asi como que autoridad se encargará de resolverlos, debe precisarse nombre y domicilio del promovente, la autoridad que emitió el acto o resolucion

impugnada, señalándose los agravios que cause el acto impugnado y acompañarse el documento con el que se acredite la personalidad en caso de que se actúe en nombre de otra persona física o moral, y debe acompañarse copia de la resolución que se impugna así como de su notificación, salvo que esta no haya sido recibida por el recurrente, y deben ofrecerse las pruebas que se consideren necesarias para acreditar los puntos controvertidos que deberá señalar en su escrito. En términos del reglamento de dicha secretaría el recurso debe presentarse directamente o por correo certificado a la secretaría con copia a los Gerentes de Distrito de Riego, o Gerentes Generales de la propia Secretaría en cada Estado y en el D.F. con copia a las autoridades, funcionarios y empleados cuya resolución o actos se impugnen.

C) TRAMITACION.

La substanciación la regula el artículo 185 de dicho ordenamiento y siguientes de la propia ley, en el caso del recurso de revisión los destinatarios deberán rendir los informes que procedan, exhibiendo la justificación y pruebas que juzguen conducentes ya que de no rendirlos dentro de los cinco días siguientes al recibo de la impugnación, se tendrán por cierta la resolución o acto impugnado, no obstante resulta que la ley que nos ocupa, establece dos recursos administrativos con nombre distinto y trámite diferente, lo

que provoca una confusión en el medio de defensa que el particular debe agotar en el caso concreto. Son admisibles todos los medios de prueba previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y estas deberán desahogarse en un término no mayor de treinta días, en el mismo plazo se practicarán los estudios, inspecciones y demás diligencias probatorias que considere necesarias la Secretaría.

La resolución definitiva será dictada por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos o por el servidor público en quien éste delegue dicha facultad, dentro del plazo de treinta días siguientes al periodo de pruebas pudiendo los interesados presentar previamente alegatos por escrito.

La presentación de este recurso suspende la ejecución de el acto reclamado salvo que la impugnación contravenga disposiciones de orden público o afecten el interés social.

D) MATERIA.

El interesado debe interponer este recurso previamente al ejercicio de la acción contencioso administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el caso de que se impugnen resoluciones en que se impongan sanciones pecuniarias, cuando se trate de sanciones de diverso género o de otra clase de resoluciones, no es obligatoria la interposición del recurso y el interesado podrá acudir directamente al juicio de nulidad o al juicio de amparo en virtud de que la suspensión del acto queda a criterio del

funcionario o empleado de la secretaria cuya resolución o acto se haya recurrido, lo cual deja en completo estado de indefensión al recurrente.

4.5.3. LEY FEDERAL DE TURISMO.

Esta ley establece en sus artículos 104 a 108 el recurso de revisión procedente en contra de las resoluciones por medio de las cuales la Secretaría de Turismo imponga sanciones a los particulares, con fundamento en la Ley Federal de Turismo, sus reglamentos y demás disposiciones complementarias.

A) PLAZO.

El plazo para la interposición de este recurso es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación de la resolución que se recurra.

B) REQUISITOS.

El escrito por medio del cual se interpone el recurso debe expresar el nombre y el domicilio del promovente, los agravios que el recurrente considere le causa la resolución combatida, así como los datos y pruebas pertinentes. Deberán admitirse todas aquellas pruebas que tengan relación con los hechos que motiven la resolución reclamada.

C) TRAMITACION.

El órgano competente para conocer del recurso será el que determine el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. Como el ordenamiento que se comenta no contiene disposición alguna respecto del plazo para la emisión de la resolución definitiva, deberá cumplirse con los principios de expeditéz y prontitud que establece el artículo 8 Constitucional.

La interposición de este recurso suspende los efectos de la resolución impugnada y su agotamiento constituye una carga procesal para el interesado, ya que la ley no establece expresamente que tenga el carácter de opcional, por consiguiente debe agotarse previamente a la interposición del juicio contencioso administrativo o en su caso el juicio de amparo.

C) MATERIA.

Este recurso procede en contra de aquellas resoluciones que por medio de las cuales la Secretaría de Turismo imponga sanciones a los particulares con fundamento en esta ley en sus reglamentos y demás disposiciones complementarias y es improcedente cuando se interpone extemporaneamente, cuando el recurrente no acredita su personalidad o cuando no se garantiza el interés fiscal, previamente a la interposición del recurso.

4.5.4. LEY GENERAL DE SALUD.

En contra de los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que con motivo de la aplicación de esta Ley de Salud den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados pueden interponer el recurso de inconformidad, previsto en los artículos 438 al 450.

A) PLAZO.

El plazo para la interposición de este recurso es de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere notificado la resolución o acto combatido, directamente o por correo certificado con acuse de recibo y debe hacerse valer ante la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución o acto combatido.

B) REQUISITOS.

El escrito debe precisar el nombre y domicilio de quien promueve, los hechos materia del recurso, la fecha en que bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución combatida, los agravios que directa o indirectamente, a juicio del recurrente, le cause la resolución o acto impugnado, la mención de la autoridad que haya dictado la resolución ordenada o ejecutado el acto o los datos que la identifiquen y el ofrecimiento de las pruebas que el recurrente se proponga rendir.

Al escrito se deben acompañar los siguientes documentos:

a) Los que acrediten la personalidad del promovente cuando no sea directamente el afectado, siempre que no hubiera sido reconocida con anterioridad por las autoridades sanitarias correspondientes, en la instancia o expediente que concluyó con la resolución impugnada.

b) Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas y que tengan relación inmediata y directa con la resolución impugnada, así como el original de la resolución que se impugna en ningún caso es admisible la prueba confesional.

C) TRAMITACION.

Debe interponerse ante la unidad administrativa que hubiere dictado la propia resolución o acto combatido. Al recibir el recurso la unidad respectiva verificará si este es procedente y si fue interpuesto en tiempo, debe admitirlo o en su caso requerir al promovente para que lo aclare concediéndole al efecto un término de cinco días hábiles. En el caso de que la unidad correspondiente considere, previo estudio de los antecedentes respectivos, que procede su desechamiento, emitirá opinión técnica en tal sentido. En la substanciación del recurso solo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia o expediente que concluyó con la resolución o acto impugnado y las supervenientes. Las pruebas ofrecidas que procedan, se admitirán por el área competente que deba continuar el trámite del recurso y para su desahogo en su

caso, se dispondrá de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que hayan sido admitidas.

En el caso de que fuere admitido el recurso, la unidad respectiva, sin resolver en lo relativo a la admisión de pruebas emitirá una opinión técnica del asunto dentro del plazo de 30 días contados a partir del auto admisorio y de inmediato remitirá el recurso y el expediente que contenga los antecedentes del caso al área competente de la autoridad sanitaria que corresponda y que deba continuar el trámite del recurso. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su titular resolverá los recursos que se interpongan y al efecto podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se haya combatido.

En el caso de resoluciones o actos sanitarios provenientes de los gobiernos de las entidades federativas el recurso será resuelto por sus respectivos titulares, quienes en uso de las facultades que las legislaciones respectivas les confieran podrán delegar dicha atribución publicándose el acuerdo en el periódico oficial de la entidad correspondiente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto siempre y cuando:

- a) Lo solicite el recurrente.
- b) Que no se siga en perjuicio al interés social ni contravenga disposiciones de orden público.
- c) Que fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente, con la ejecución del acto o

resolución reclamada, llama la atención el hecho de que no obstante se prevé ampliamente la tramitación de este recursos, esta ley señala que se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

D) MATERIA.

Este recurso procede en contra de actos o resoluciones que dicten las autoridades sanitarias con motivo de la aplicación de la Ley de salud, que den fin a una instancia o que resuelvan un expediente.

4.5.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Este ordenamiento legal establece el recurso de revocación en su artículo 71 como medio de impugnación del servidor público en su carácter de gobernado, contra aquellas resoluciones que impongan sanciones administrativas, las cuales pueden ser amonestaciones públicas o privadas, apercibimientos públicos y privados, suspensiones, destitución del cargo, sanciones económicas e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

A) PLAZO.

El recurso de revocación debe interponerse dentro del término de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

B) REQUISITOS.

Debe presentarse por escrito en que el recurrente exprese los agravios que dicha resolución le cause, acompañado copia de la misma y de la constancia de notificación de la resolución, así como las pruebas que considere necesario rendir.

C) TRAMITACION .

Debe presentarse ante la propia autoridad que dictó la resolución, quien acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, y desechará de plano las que no fueren idoneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán dentro del término de 5 días y a solicitud del servidor público podrá ampliarse el término una vez más por cinco días. Concluido el período probatorio, el supervisor jerárquico emitirá resolución dentro de los tres días siguientes, notificandola al interesado. La interposición de este recurso es optativa y puede suspenderse la ejecución de la resolución si lo solicita el recurrente, si se garantiza el interés fiscal y si se cumple con los requisitos que establece el art. 72

frs.II incisos a), b) y c) del ordenamiento citado, referentes a que no se cause un daño al interés público.

D) MATERIA.

Este recurso procede en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que se impongan sanciones administrativas previstas en la propia ley. Este recurso es optativo para el recurrente ya que puede acudir directamente al juicio de nulidad. Esta misma ley establece una instancia de inconformidad en su artículo 85 este medio de defensa no es propiamente un recurso, pues no tiene por objeto la impugnación de una resolución administrativa esta instancia viene a ser una queja que se interpone por el interesado ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la cual se discute la veracidad de los hechos contenidos en las actas de visita, de investigación o de auditoría, practicadas por dicha dependencia del Ejecutivo.

4.5.6. LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA.

Este ordenamiento establece en su artículo 52 el recurso de revocación en contra de las resoluciones que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto por las cuales se impongan sanciones por infracciones a la ley en comento.

A) PLAZO.

Este recurso debe interponerse en el término de 15 días contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución impugnada.

B) REQUISITOS.

Debe presentarse por escrito, expresando los agravios que le cause la resolución, presentando copia de esta y de la constancia de notificación y las pruebas que se pretendan ofrecer relacionadas con los agravios, no se admitirá la prueba confesional de las autoridades.

C) TRAMITACION.

Debe interponerse ante la unidad administrativa que señale el Reglamento interior de la secretaría. Las pruebas que se admitan se desahogarán en el término de treinta días, pudiendo la secretaría allegarse todo tipo de pruebas sin más limitaciones que las que estén aceptadas por la ley y tengan relación con la materia del recurso, concluido el periodo probatorio, la secretaría emitirá resolución en un término de 30 días.

D) MATERIA.

Este recurso procede en contra de las resoluciones que dicte la secretaría de programación y presupuesto con motivo de la aplicación de esta ley, la interposición de este recurso suspende la ejecución de las sanciones pecuniarias,

si el recurrente garantiza el interés fiscal y por tal situación si el promovente no agota este recurso será improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se trate de la destitución de funcionarios o empleados de las dependencias y entidades, el recurso tendrá el carácter de opcional en razón de que en este caso no se prevé la suspensión del acto reclamado.

4.5.7. LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Este ordenamiento establece una marcada diferencia con el Código fiscal de la Federación, pues solo establece un medio de impugnación, regulado por el artículo 274 que establece:

"Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios consideren impugnabile un acto definitivo del instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento.

A) PLAZO.

Este medio de defensa debe hacerse valer dentro de los quince días hábiles siguientes del acto definitivo que se impugne, según se prescribe en el artículo cuarto del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Cabe mencionar la imprecisión con que el ordenamiento reglamentario antes citado se refiere al plazo para la interposición del recurso, en tanto que en el numeral respectivo se dispone que "el recurso de inconformidad se

interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes del acto definitivo que se impugne", pero no indica si este plazo empieza a contar a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en que esta surta sus efectos, como muy acertadamente se dispone en materia de recursos fiscales. Consideramos que estos quince días empiezan a contar a partir del día hábil siguiente a aquel en que fue notificado el acto, pues de conformidad con el artículo 8 del mismo cuerpo reglamentario, las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente al que se hayan practicado.

B) REQUISITOS.

El escrito de interposición no deberá sujetarse a formalidades especiales y a lo sumo se indicará lo dispuesto por el art. 3 del reglamento respectivo:

- a) Nombre y domicilio del particular.
- b) Oficina o funcionario que dictó el acto y se precisará en que consiste.
- c) En breves párrafos los hechos del asunto.
- d) Es necesario que el particular invoque sus fundamentos en disposiciones legales que justifiquen su pretensión.
- e) Acompañar las pruebas que apoyen el recurso.
- f) La forma de acreditar personalidad en caso de persona moral.

C) TRAMITACION.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones que no hayan sido impugnadas en forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidas.

Si el recurso no es admitido o las pruebas acompañadas no se aceptan, el particular deberá interponer recurso de revocación en el término de tres días.

Las pruebas que requieran desahogo especial, como la testimonial o la inspección, serán tramitadas por la dependencia de inconformidades, pero si el expediente se encuentra totalmente instruido y no se dicta resolución definitiva, los patrones inconformes pueden acudir después de 90 días de interpuesto el recurso al juicio de nulidad previsto en los artículos 92, 192 frc. IV y 194 del Código fiscal de la federación.

La tramitación del recurso de inconformidad esta sujeta a las disposiciones reglamentarias que se han comentado y en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo en su orden.

Si este recurso fuese desechado por el Secretario General del instituto o por el Secretario General del Consejo Consultivo Delegacional. El particular podrá recurrir dicha resolución mediante el recurso de revocación, el cual deberá presentarse ante el Consejo Técnico o Consejo Consultivo Delegacional dentro del término de tres días siguientes al en

que surta efectos la notificación de acuerdo recurrido y se decidirá de plano. Esta resolución se pronunciará dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo de recepción de pruebas según el artículo 17 del reglamento.

Por otro lado el artículo 271 de esta Ley establece que el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al I.M.S.S. se sujetará a las normas del Código Fiscal de la Federación relativas al mismo; lo anterior significa que este recurso en materia de cuotas o liquidaciones de seguridad social tiene el carácter de obligatorio para el particular antes de acudir a la vía contencioso administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

D) MATERIA.

En los términos del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, cuando los patrones y demás sujetos obligados al pago de las cuotas de seguridad social, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico de dicho organismo descentralizado, el cual resolverá lo procedente. El mismo artículo le otorga carácter obligatorio a la interposición de dicho recurso, al disponer que las resoluciones, acuerdos o

Liquidaciones del instituto no impugnados en la forma y términos señalados por el reglamento correspondiente, se entenderán consentidas. Su omisión implicará, consecuentemente, la improcedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4.5.8. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y VIVIENDA DEL PROPIO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

Este ordenamiento establece un recurso innominado en su artículo 162 contra las resoluciones de la Junta Directiva que afecten al particular. Las más importantes de estas son las resoluciones en materia de pensiones, así como las relativas a indemnizaciones globales, prestaciones en especie, prestaciones económicas, subsidios por enfermedades no profesionales y otorgamiento y recuperación de créditos.

A) PLAZO.

El término para la interposición de este recurso es de 30 días contados a partir de que surta efectos la notificación del acto impugnado.

B) REQUISITOS.

Debe presentarse por escrito, acompañando el original de la resolución impugnada, señalando el nombre y el domicilio del recurrente, así como los documentos con que este acredite su

personalidad en caso de actuar en representación de una persona moral, debe acompañarse copia de la constancia de notificación de dicho acto y las pruebas documentales pertinentes.

C) TRAMITACION.

Son admisibles todos los medios de prueba previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles .

Si el recurso no se hace valer dentro del plazo de treinta días antes señalado, el acuerdo dictado por la junta directiva se tendrá por consentido y, consecuentemente, se configurará la causal de improcedencia por preclusión, al no haberse ejercitado este derecho de defensa del particular, dentro de la oportunidad legal prevista por la ley y su reglamento.

Ni la ley ni el reglamento contienen disposición alguna respecto del plazo en el cual deberá emitirse la resolución definitiva, por lo que ésta debe pronunciarse dentro de la brevedad prevista por el artículo 8 Constitucional.

C) MATERIA.

Este recurso como hemos señalado procede contra las resoluciones que dicte la Junta Directiva del instituto, en materia de pensiones, así como por indemnizaciones globales, prestaciones en especie, prestaciones económicas, subsidios

por enfermedades no profesionales, otorgamiento y recuperación de créditos.

En virtud de que la ley no le da a este recurso el carácter optativo, su interposición es una carga procesal para el particular cuyo incumplimiento provoca la improcedencia de la acción contenciosa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en lo que respecta a las resoluciones emitidas en materia de pensiones, en los términos de la competencia que le atribuye a dicho órgano jurisdiccional la fracción VI del artículo 21 de su ley orgánica.

Para tener acceso a la vía contencioso administrativa a la que nos referimos se requiere además, agotar previamente el recurso de alzada o jerárquico que se establece ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual deberá interponerse dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de notificación de la misma.

En este recurso de alzada el recurrente deberá expresar los agravios que le cause la resolución combatida, enunciando con toda claridad las circunstancias de hecho y los fundamentos legales en que apoye su impugnación.

4.5.9. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Esta ley establece el recurso de revisión en sus artículos del 91 al 98 en contra de las resoluciones dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella en las que se determinen obligaciones a cargo de los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores.

En el ámbito local quedan comprendidos dentro de los preceptos de la ley los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal. por lo que atañe a las normas tutelares de los inquilinos.

A) PLAZO.

Este recurso debe hacerse valer en el término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución, salvo que el acto que la motivó se encuentre regido por otra ley en este caso, se estará a lo dispuesto por la ley del acto, lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 91 de la ley en comento.

B) REQUISITOS.

Dicho recurso debe interponerse por escrito, y ante la autoridad inmediata superior a la responsable, junto con el

escrito inicial se deberán acompañar las pruebas ofrecidas y se debe de acreditar la personalidad cuando se promueve a nombre de otra persona, independientemente de lo anterior, el recurrente podrá ofrecerlas y exhibirlas hasta quince días después de la presentación de su escrito inicial. Son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional, salvo que tenga relación con los hechos que motiven el acto reclamado.

C) TRAMITACION.

Es competente para conocer del recurso la autoridad superior a la emisora del acto reclamado; en la inteligencia de que la aplicación de esta ley, a falta de competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal, corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la Procuraduría Federal del Consumidor, según sea la adscripción de la autoridad emisora.

El desahogo de la pruebas admitidas se efectuará en un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días.

Quedaré a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos. De no presentarlos dentro del plazo concedido, la prueba correspondiente no se tomará en consideración al emitir la resolución definitiva.

En relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

D) MATERIA

El recurso que se comenta es procedente en contra de resoluciones o actos dictados por la Procuraduría Federal del Consumidor con motivo de la aplicación de esta ley.

Este recurso es improcedente si se interpone fuera del plazo de quince días hábiles antes señalado, cuando no se acompañe la documentación relativa a la personalidad de quien promueva o no se haya acreditado dentro del plazo concedido para desahogar la prevención y cuando el escrito del recurso no se encuentre firmado a menos que firme el recurrente antes del plazo concedido para su interposición. La autoridad prevendrá al recurrente para que lo firme en el caso de no haberlo hecho.

La resolución definitiva deberá dictarse dentro de los treinta días siguientes a la recepción de las pruebas.

La interposición de este recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de las multas, si el particular garantiza previamente su monto ante la oficina exactora correspondiente, en los términos previstos por el Código Fiscal de la Federación.

El recurso que se comenta a nuestro modo de ver es poco claro al señalar que se interpondrá ante la autoridad superior a aquella que lo dictó, ya que muchas veces no se sabe a ciencia cierta quien es la autoridad superior a la responsable.

Existen otros recursos administrativos previstos en diversas Leyes como la Ley Federal de Caza, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Minera y su Reglamento, la Ley Forestal y su Reglamento, la Ley General de Población y su Reglamento, la Ley de Expropiación, la Ley de Fomento Agropecuario, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, Ley de La Reforma Agraria, etc. así como diversos reglamentos como el del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petroleo, el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal o el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión y todos estos ordenamientos establecen recursos administrativos que tienen diversas denominaciones y tramites específicos. Estimamos que con los recursos administrativos que se analizaron podemos percatarnos de la multiplicidad de recursos, que el legislador ha establecido como medios de defensa de los particulares frente a actos de la administración pública y de los diversos tratamientos probatorios y términos establecidos para cada uno, lo cual es producto de la especialización por materias. Situación que rompe la unidad procedimental que debería existir, para dar certeza, seguridad y agilidad a los procedimientos contenciosos administrativos.

No es conveniente crear tantos recursos administrativos en contra de resoluciones con las mismas características y emanadas de autoridades similares, pues ello desorienta la defensa correspondiente y confunde al particular respecto de cual debe ser el medio de impugnación que debe agotar según el acto que se pretenda impugnar.

CAPITULO QUINTO

LAS GARANTIAS DEL PARTICULAR EN TORNO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

5.1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION MEXICANA Y LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

En el capítulo anterior hemos analizado los recursos administrativos previstos y regulados por diversas leyes y reglamentos administrativos vigentes y hemos podido constatar que no existe una sistematización en cuanto a su denominación ni en cuanto a su tramitación y en la mayoría de los casos tampoco en cuanto a los requisitos formales que determinan su procedencia.

Tal circunstancia confirma la tesis sostenida por un sector de la doctrina en el sentido de considerar al recurso como una verdadera trampa para los administrados. Jorge Héctor Escola ha señalado: "Cuando esa unidad, claridad y propiedad no existen, cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas, controversias y cuestiones de todo orden, que tornan dificultosa la labor de quienes deben resolver, aplicando el derecho y disminuyen la eficacia de la acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses"(78/).

Por su parte Nava Negrete al tratar este tema señala: "Multiplicidad, variedad llena de modalidades y vericuetos diferentes, imponen hacerlo dúctil al propósito de obtener

78.- Escola Héctor Jorge, Tratado Teórico Práctico de Los Recursos Administrativos, Pág. 221. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1967.

justicia de la autoridad administrativa".(79/)

Briseño Sierra a este respecto se expresa como sigue: "Luego de revisar las concepciones doctrinales y las regulaciones positivas queda la inquietud respecto a su importancia. Una primera conclusión es forsoza los recursos carecen de sistematización". Y añade: "Más que un remedio o simplemente una posibilidad de alcanzar en el plano del llamado procedimiento oficioso alguna ventaja o economía, se observa una informalidad perjudicial, un caprichoso tratamiento que corresponde punto por punto a la dañina multiplicidad de denominaciones"(80/).

De acuerdo a lo expresado por estos exponentes de la doctrina, consideramos que es necesario resolver en primer término el problema de la multiplicidad de denominaciones. Así terminaríamos con el problema expresado por el Dr. Miguel Angel García Domínguez quien encontró 70 recursos administrativos entre los cuales algunos son innominados, otros se denominan de revocación, otros de inconformidad y otros de reclamación etc.

Sin embargo esta es sólo una parte del problema a resolver pues otro aspecto fundamental que debe ser eliminado de nuestra legislación es el gran número de recursos así como la variedad de procedimientos que los regulan.

79.- Nava Negrete Alfonso, Recursos Administrativos en Justicia Administrativa, México Ed. Trillas, 1987 Pág.43.

80.- Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Segunda Edición, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975. Pág. 147.

Royo Villanova señala: " En materia de recursos convendría unificar nuestro derecho, los plazos, las clases y las denominaciones pues existe una verdadera confusión de recursos".(81/)

Con el fin de solucionar esta multiplicidad de recursos y procedimientos, algunos autores sostienen la necesidad de elaborar una ley de procedimientos administrativos donde se regulen de manera conjunta y uniforme los recursos administrativos que ahora existen. Esta ley deberá fijar las distintas clases de recursos admitidos y su régimen propio, de manera que la simple remisión a cualquiera de esas clases sea suficiente para lograr su individualización, eliminandose así la práctica desorganizada adoptada por nuestra legislación de establecer en cada ley administrativa un recurso y un procedimiento determinado para su substanciación.

En este código se podría establecer un procedimiento uniforme para dos recursos administrativos, cuyas características y requisitos estén determinados por los principios de legalidad, de defensa y de audiencia que establece la constitución.

Un ordenamiento legal que cumpla con estas necesidades y que establezca un procedimiento sencillo y breve, cuya

81.- Royo Villanova, El Procedimiento Administrativo como garantía Jurídica Revista de Estudios Políticos Num. 48 Pág.109. Citado por Héctor Escola en Recursos Administrativos Pág.222.

tramitación permita al órgano administrativo corregir sus errores y hacer más eficiente su actuación, tutelaré eficazmente los derechos e intereses jurídicos de los gobernados frente a los actos de la autoridad.

Hemos podido constatar que en nuestro sistema de justicia administrativa no existe uniformidad en los diversos ordenamientos legales en materia de recursos administrativos. Esta falta de sistematización afecta fundamentalmente, las garantías de seguridad jurídica y de defensa del gobernado e impiden en muchas ocasiones corregir aquellas desviaciones de la administración contrarias a la legalidad, por lo que se demuestra la necesidad de su sistematización.

Como hemos señalado resulta conveniente reducir el número de recursos contemplados, para establecer sólo dos recursos en favor del particular, el primero deberá establecerse contra cualquier autoridad administrativa en el orden federal, con las excepciones que la misma ley señale, a través de la cual se impugne cualquier acto que determine situaciones jurídicas, es decir derechos y obligaciones y el otro recurso deberá proceder exclusivamente con el objeto de impugnar los actos de ejecución de ese derecho u obligación bien sea tributaria o administrativa, o de cualquier situación que implique la ejecución de otro acto.

Estimamos pertinente que estos medios de impugnación reciban, el primero el nombre de revisión; y el segundo se le denomine recurso de oposición, o como lo denomina el actual

Código Fiscal de la Federación: Recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

El primero deberá ser un recurso jerárquico, en razón de que deberá conocer de él la autoridad superior a la que emitió el acto o resolución impugnada, o bien una otra autoridad administrativa especializada.

Este recurso deberá proceder en contra de resoluciones o actos administrativos que trasciendan a la esfera jurídica del gobernado dictados por los órganos de la Administración Pública centralizada o descentralizada.

El de oposición del que hemos hablado contra todo acto o resolución de los órganos de las dependencias y entidades de la administración pública, que realicen actos de ejecución de actos previamente determinados.

El plazo para la interposición de estos recursos no podrá ser menor de quince días, de esta manera el particular gozará de un tiempo prudente para aportar pruebas y hacer valer los agravios que estime pertinentes, con este término tampoco existe el riesgo de que retrase el pago de créditos a favor de la administración, como sucede con los plazos de 45 días que establece actualmente el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación.

El órgano competente para conocer de este recurso será el superior jerárquico de la autoridad ejecutora del acto impugnado, pues dada su situación dentro de la administración esta es la más adecuada para establecer un control eficaz e

imparcial sobre los actos de los subordinados. Esto con el objeto de que otorgue primacía al principio de legalidad descartando todo interés personal.

Este recurso deberá tener un límite en cuanto a jerarquía, pues si el acto es dictado por un Secretario de Estado este sólo sería revisable por el Titular del Poder Ejecutivo, lo cual resulta inadecuado en virtud de las diversas ocupaciones de carácter nacional e internacional del mismo, por ello cuando tal órgano dicte el acto el afectado debe impugnarlo directamente ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

Los requisitos que deben satisfacer estos recursos, serán los estrictamente necesarios para que la autoridad competente tenga conocimiento de la controversia. Deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente, la fecha en que tuvo conocimiento del acto que impugna, la mención de la autoridad emisora o ejecutora de la resolución atacada, los hechos que la motivan, los agravios que causa al recurrente el acto y las pruebas que se ofrezcan.

Los documentos que deberá acompañar a su escrito serán los siguientes:

- a) La documental pública en que se contenga la resolución que se pretenda impugnar.
- b) El documento que acredite la personalidad del promovente en el caso de que actúe en nombre de otro.
- c) Las pruebas documentales ofrecidas.

Con el fin de cumplir con el principio de legalidad y de previa audiencia deben ser admisibles todo siempre que sean idoneas y pertinentes en relación con los puntos controvertidos incluyendo la confesional de la autoridad pues no existe motivo alguno que justifique su inadmisibilidad ya que esta puede absolver posiciones mediante escrito que presente el recurrente para lo cual no sería necesaria su comparecencia ante el órgano que instruya el procedimiento. La prueba pericial debe ser admitida siempre y cuando sea idonea y se acompañe el dictamen correspondiente a cargo de un perito debidamente acreditado a fin de evitar dilaciones en el procedimiento.

En el caso de aquellos elementos probatorios que requieran de un procedimiento especial para su desahogo, éste no deberá de exceder de diez días hábiles, el cual es suficiente para rendir cualquier clase de pruebas; sin embargo, este plazo no deberá ser perentorio, en aras de un mejor conocimiento de los hechos por lo que la autoridad instructora tendrá la facultad de requerirlos siempre que el recurrente acredite el haberlos solicitado.

Es indispensable fijar un plazo para que la autoridad revisora emita su resolución, en la inteligencia de que éste debe ser breve, en obsequio al principio de expeditéz y de prontitud previsto por el artículo 16 Constitucional, consideramos que el plazo de diez días hábiles después de que se hayan desahogado todas las pruebas es adecuado para la

resolución del recurso, y en el supuesto caso de que en dicho término no se resolviera el mismo, es conveniente que se configure la resolución de la afirmativa tácita, con lo cual se resolvería a favor del gobernado de manera presuntiva su problema y no tendría que recurrir a la vía jurisdiccional.

La interposición del recurso debe suspender los efectos del acto o resolución impugnada siempre que esta sea solicitada por el promovente, si se garantiza el interés fiscal en caso de tratarse de el cobro de créditos y si se cumplen los requisitos de procedencia del recurso.

Estos recursos deberán tener un carácter opcional ello permitirá al interesado elegir entre la vía administrativa y la jurisdiccional lo que llevará a una solución más rápida. Fix Zamudio Hace hincapie en esta situación en virtud de que al no ser obligatoria la interposición del recurso administrativo, se evitará que este se convierta en una trampa procesal y apunta: "En nuestro medio la autoridades administrativas no han comprendido el beneficio de los recursos administrativos para la misma administración y los consideran en términos generales, como un trámite más dentro del procedimiento administrativo dirigido a la emisión del acto o de la resolución que deben considerarse como definitivos, por lo que un gran porcentaje de las resoluciones que se pronuncian se limitan a confirmar en sus

términos el acto o la resolución impugnadas.(82/)

82.- Fix Zamudio Héctor Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano Págs. 48 y 49

5.2. EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

Este principio está consagrado en las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional y rigen la procedencia del juicio de amparo y supone el agotamiento o ejercicio previo de todos los recursos y medios de defensa que la ley que rige el acto reclamado, establece para atacarlo, antes de acudir a dicha instancia, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación sin que lo interponga el quejoso, el juicio de amparo es improcedente.

Por lo que hace a la jurisdicción administrativa, tanto a nivel federal como local, este principio también tiene aplicación en tanto que el juicio que se interponga ante los tribunales administrativos, será improcedente si previamente no se agoto el recurso administrativo, salvo cuando el mismo sea optativo para el particular.

Este principio por lo que hace al juicio de garantías, se fundamenta en la naturaleza misma de ese medio impugnativo dado su carácter extraordinario de invalidar los actos de las autoridades, lo que significa que este prospera, sólo en casos excepcionales, cuando ya se han recorrido todas las jurisdicciones y competencias entre ellas precisamente los recursos administrativos y el juicio de nulidad ante los Tribunales Contenciosos Administrativos.

El amparo es el medio jurídico supremo de que dispone la persona para proteger sus derechos fundamentales contra la actuación inconstitucional e ilegal, de las autoridades del

estado, y su ejercicio provoca la realización de las mas altas funciones jurisdiccionales desplegadas por los tribunales federales, por lo tanto es lógico que antes de promoverlo, se deduzcan por el interesado todos aquellos medios comunes u ordinarios de impugnación o invalidación del acto reclamado que sólo se ataca directamente, en su origen mismo, por la institución controladora del amparo, cuando la legislación que lo norma no brinda al afectado ningún medio legal de reparación, no obstante esto no se contrapone con el carácter optativo que pretendemos asignarle a los recursos pues en el caso concreto es necesario el agotar la acción ante el Tribunal Fiscal de la Federación antes de acudir al juicio de amparo.

En materia administrativa el propio artículo 107 Constitucional dispone:

" En lo que atañe a la materia administrativa el amparo procede contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, esta disposición se corrobora en el artículo 73 fracción XV, de la Ley de Amparo, de acuerdo con lo expresado anteriormente, el principio de definitividad del juicio de amparo implica la obligación del agraviado que consiste en agotar previamente a la interposición de la acción constitucional, los recursos ordinarios (lato sensu), tendientes a revocar o modificar los actos lesivos. Ahora bien estos recursos, cuya falta de interposición hace improcedente el juicio de garantías, debe

tener existencia legal, es decir debe estar previsto en la ley normativa del acto que se impugna. Así lo ha sostenido la Suprema Corte en la tesis que establece:

"Por no haber agotado los recursos, el juicio de amparo solo puede declararse improcedente si resulta indudable de los términos de la ley, que dichos recursos se establecieron para combatir actos de idéntica naturaleza que los reclamados y no para combatir actos que tienen con estos ciertas semejanzas o provienen de la misma autoridad".(83/)

En Materia administrativa la Suprema Corte ha establecido una excepción al principio de definitividad al considerar que:

"Cuando la reconsideración administrativa no esta expresamente establecida en la ley del acto no puede tener por efecto interrumpir el término para interponer amparo y puede desecharse de plano. (84/)

Conforme a esta tesis, dicho medio de defensa no esta consignado legalmente, sino que de hecho suele interponerse, el amparo es procedente contra el acto materia de la reconsideración, sin entablar previamente ésta. Sin embargo, la propia tesis establece que cuando dicha reconsideración, es interpuesta dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe

83.- Informe correspondiente al año 1947, 2a. sala pág.115. En relación con las ejecutorias visibles en el Tomo XCVI, pág 1493 Quinta época de la S.J. de la F.

84.- Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 880, Compilación 1917 1965 Segunda sala.

conceptuarse que el término para interponer el amparo ha de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 Constitucional vigente, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo".

Otra salvedad que en materia administrativa consagra la jurisprudencia de la Suprema Corte con respecto al principio de definitividad del juicio de amparo, consiste en que cuando el acto de autoridad sea susceptible de impugnarse por dos o más recursos cuyo ejercicio se seleccione por el agraviado no es necesario que se agoten ambos antes de entablar la acción constitucional.

Hemos reiterado, la obligación del agraviado de oponer los recursos y medios de defensa legales contra el acto de autoridad que lo afecte, antes de interponer el amparo, pero sólo es operante cuando aquellos se instituyan en el ordenamiento que debe regir el acto, sin embargo, si en el mandamiento escrito en que se contenga el acto reclamado no se citan los fundamentos legales o reglamentarios en que se base, el agraviado no está obligado a interponer, previamente al amparo, ningún recurso o medio de defensa, aunque en realidad este previsto legalmente. Esta salvedad se justifica plenamente, ya que, ante la ausencia de todo fundamento legal o reglamentario, el agraviado no está en condiciones de saber

que ordenamiento norma el acto de autoridad, ni por ende, que recursos o medios de defensa legales tiene para combatirlo.

Esta excepción deriva lógicamente de la obligación que tienen todas las autoridades del país, incluyendo a las administrativas de fundar y motivar legalmente sus actos en observancia, a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, invocando en el mandamiento escrito los preceptos normativos que le sirvan de apoyo y exponiendo las razones de aplicabilidad de éstos al caso concreto donde tales actos vayan a operar. La desobediencia a este imperativo constitucional, coloca al gobernado en estado de indefensión ya que no sabe en que ley se funda la autoridad para afectarlo ni que recurso o medio jurídico puede hacer valer contra el acto de afectación correspondiente.

Otra excepción al principio de definitividad en materia administrativa es el que instituye el artículo 107 Constitucional, en su fracción IV y consiste en que el agraviado no está obligado a entablar ningún recurso, juicio o medio de defensa legal establecido contra el acto de autoridad que lo agravie, si con motivo de su interposición, la ley que lo rija exige mayores requisitos que los previstos en la ley de amparo para conceder la suspensión definitiva, o por mayoría de razón, si dicho recurso, juicio o medio de defensa legal, no suspende los efectos del acto impugnado.

Debemos enfatizar que la salvedad de que tratamos solo opera cuando los actos administrativos que se impugnen sean susceptibles de suspenderse, es decir, que no sean negativos, pues únicamente en este supuesto se da la condición sobre la que tal salvedad se sustenta. De esta consideración se infieren los recursos legales ordinarios o medios de defensa legal que existen contra actos de carácter negativo, si deben promoverse antes del ejercicio de la acción de amparo en obsequio al principio de definitividad.

En materia administrativa existe jurisprudencia en el sentido de que cuando se impugne actos de autoridad por violaciones directas e inmediatas que se cometan contra las garantías constitucionales del gobernado, este no tiene la obligación de agotar ningún recurso o medio de defensa legal contra tales actos, sino que puede atacar estos por mediante la acción de amparo.(85/) Así mismo en el amparo existe también la salvedad de que cuando los actos emanados de algún procedimiento afectan a terceros extraños a él, estos no tienen la obligación de interponer ningún recurso ordinario, sino que pueden impugnarlos directamente en el amparo.

El Dr. Ignacio Burgoa señala que este primer criterio no es correcto pues la violación directa de la constitución que comete un acto de autoridad no depende de lo que alegue el quejoso en su demanda de amparo aduciendo dicho vicio, sino

85.- Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo Ed.Porrúa.México 1977.Pág.290.

de la circunstancia de que tal acto en si mismo, sea inconstitucional, independientemente de que infrinja o no una Ley secundaria o un reglamento. (86/)

Sin embargo el hecho de que el juicio de amparo se encuentre regido por tal principio, ello no es obstaculo para que se siga el mismo criterio ante los tribunales de lo contencioso administrativo, por ello, debemos insistir en que el recurso administrativo debe ser optativo y no obligar al particular a su agotamiento previo antes de recurrir a la via jurisdiccional administrativa.

5.3, DEFENSAS Y GARANTIAS JURIDICAS DEL ADMINISTRADO

Como hemos analizado es necesario agotar los recursos administrativos en los diversos casos de su procedencia, lo cual se dificulta en virtud de la carencia de un ordenamiento que prevea en forma general la tramitacion de estos. Es necesario que el ordenamiento que se plantea organice sus disposiciones de tal forma que sea mas sencillo determinar el medio de defensa que el particular debe interponer en contra de los distintos actos de la autoridad que lo lesionan, todo esto en obsequio a la garantia de seguridad juridica.

Al analizar los recursos administrativos, hemos constatado que no existe uniformidad en los diversos ordenamientos legales ni en lo referente a los requisitos que determinan su procedencia. Esta situacion afecta fundamentalmente, las garantias de seguridad juridica y de defensa legal del

86. Informe 1972, Sección Tribunales Colegiados, Pág.29 y 30.

gobernado e impiden corregir aquellas fallas de la administración contrarias a la legalidad, es por ello que proponemos su metodización.

5.3.1. GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA:

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación.

En otras palabras es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada mas que por procedimientos regulares, establecidos previamente en una ley.(87/)

La seguridad jurídica puede entenderse desde un punto de vista subjetivo en el cual equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados; por medio de una organización judicial, un cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento esté asegurado por la coacción pública.

Después de conocer los motivos que toman en cuenta las diversas leyes para regular varios tipos de recursos administrativos y de experimentar por otra parte el resultado

87.- Diccionario Jurídico Mexicano UNAM. Ed. Porrúa 1988
Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV Pág. 2885.

de los mismos, en atención al principio de seguridad jurídica parece que debiera recomendarse suprimir esa separación de impugnaciones con recursos membretados en forma directa, por la instauración de los dos recursos administrativos que señalamos, a través de los cual se pueda impugnar cualquier acto o resolución administrativa, evitando que la diversidad de recursos se transforme en trampa en lugar de puente para la defensa de los administrados.

En la legislación federal se siguen las pautas señaladas para establecer recursos administrativos, en la práctica han dado origen a la indefensión y al desamparo de los administrados por no saber utilizar el tipo de recurso que corresponde a la resolución que se interesan en impugnar. (88/)

En las leyes y reglamentos administrativos encontramos distintas denominaciones para diversos procedimientos. Como hemos analizado se habla de procedimientos de oposición, de inconformidad, de ejecución, sancionador, de contratación etc. El Código Fical de la Federación vigente utiliza en su título V el rubro de procedimientos administrativos, para ocuparse después de varios, efectivamente todos ellos, son en el fondo procedimientos administrativos que concluyen con la elaboración de un acto o resolución administrativa. El mismo

88.- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo Ed. Porrúa, México, 1959 Pág 43.

procedimiento se prevé para tramitar un acto administrativo, termina con otro de la misma especie.

No obstante en las leyes, reglamentos y otros ordenamientos generales se separa y singulariza el procedimiento de impugnación de actos administrativos y el procedimiento que inicialmente formó el acto impugnado. Es por todos conceptos saludable y práctica, la política seguida por algunos países de regular la existencia de un solo procedimiento para canalizar todas las actividades administrativas de la administración en aras de la seguridad jurídica. Así lo han hecho España, en su ley de procedimiento administrativo del 17 de julio de 1968; Argentina con su Ley Nacional de Procedimiento Administrativo de 27 de abril de 1972; Alemania Federal con su Ley de Procedimiento Administrativo de 25 de mayo de 1976, vigente a partir del primero de enero de 1977. Ciertamente es que estas leyes admiten excepcionalmente algunos procedimientos especiales pero la unidad del procedimiento se conserva en gran medida. (89/)

En México como hemos visto existen tanto procedimientos administrativos, como un gran número de leyes y reglamentos vigentes, y en algunos de estos ordenamientos se reconocen dos o más procedimientos lo cual como hemos señalado rompe con el principio de seguridad jurídica. Mucho se ha logrado con los Códigos Fiscales de 38, 67 y 1983, que han estructurado un solo procedimiento tributario federal y que

89.-Nava Negrete Op. Cit. Pág. 321.

nos sirven como antecedentes para avocarnos a la elaboración de una ley de procedimiento administrativo. Que hasta ahora ha sido solo objeto de algunos ensayos o ante proyectos de lamentable precariedad. (90/)

5.3.2. GARANTIA DE LEGALIDAD.

La garantía de legalidad establece en favor del particular la obligación de todos los órganos del estado de fundar y motivar todos sus actos en el derecho en vigor, es decir demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho en otros términos todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal en sentido material que a su vez, debe estar conforme con las disposiciones de fondo y de forma consignadas en la constitución. En este sentido, la garantía de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de Derecho" en sentido técnico, este principio se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la propia constitución, sus antecedentes inmediatos provienen de la constitución de 1857, la cual se inspiró en la institución del "debido proceso legal" contemplada por la enmienda V y posteriormente la XIV, sección I de la constitución de los Estados Unidos, con influencia también de la antigua

90.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Ed, Porrúa 12a. Ed. México 1983. Pág 212.

Audiencia judicial Hispánica.

Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad de toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales, decisión administrativa y sentencia o, en la relación entre estos actos de aplicación de las normas legales y reglamentarias, en donde se pueden postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución.

Las garantías de legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.(91/)

Los artículos 14 y 16 Constitucionales, particularmente por el desarrollo jurisprudencial que han tenido, proporciona la protección total del orden jurídico mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de todo régimen de derecho.

91.-Kelsen,Hans La Garantía Jurisdiccional de la Constitución,Trad. Tamayo R. Anuario Jurídico, México 1974,Pág.473-474.

El segundo párrafo del artículo 14 Constitucional establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La anterior disposición corresponde a la fórmula anglosajona del "debido proceso legal" tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia de los Estados Unidos, y contiene cuatro derechos fundamentales: a) la seguridad jurídica concurren con el derecho de audiencia; b) el que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna sino mediante juicio o proceso jurisdiccional; c) que tal juicio se substancie ante los tribunales previamente establecidos; y que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

La primera parte del artículo 16 de la Constitución a su vez establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Como se observa, en tanto que el artículo 14 regula constitucionalmente los requisitos generales que deben

satisfacer las sanciones o actos de privación, el artículo 16 establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de aquéllas, los cuales deben estar previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección del orden jurídico total.

Conforme al principio de legalidad previsto por el artículo 16 constitucional, se puede distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:

A) EL órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal en sentido material para emitirlo;

B) EL acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance por una norma legal; de aquí deriva el principio de que los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la Ley;

C) EL acto que infiere molestia, debe estar ordenado en un mandamineto escrito y este debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que lo motivan.

Estos principios y garantías deberán servir de fundamento para la estructuración de un ordenamiento procesal administrativo, como hemos expuesto tratándose de los medios

de defensa que las leyes administrativas y fiscales prevén, en especial los recursos administrativos, se puede observar que todos persiguen el mismo fin, es decir, que el particular pueda exigir de las autoridades administrativas, el respeto a las garantías individuales especialmente a las de audiencia y de legalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Hemos observado que el legislador al crear cada recurso administrativo, los denomina de muy diversas maneras, así encontramos los recursos de revocación, recursos de revisión, recursos de incomformidad o de reconsideración etc., también encontramos casos en que al mismo recurso se le llama de dos formas dependiendo el funcionario que expida el acto que se combata.

SEGUNDA.- Del análisis practicado a las Leyes antes citadas, pudimos advertir que los plazos para la presentación del recurso son muy variables. Inclusive, en un mismo ordenamiento, aparecen dos recursos con plazos distintos de interposición.

También se aprecia que el plazo cualquiera que se haya fijado en algunos casos cuenta a partir de la notificación del acto impugnado, a partir del día siguiente a la notificación o bien, a partir del día siguiente en el que surta sus efectos la notificación de la resolución cuya revocación o consideración se solicite.

Algunos recursos administrativos, se presentan ante la misma autoridad que dictó la resolución, otros ante el superior jerárquico de aquella, o bien, ante una autoridad administrativa distinta a las anteriores, pero con facultades específicas para resolverlos por lo que es necesaria su metodización por lo que proponemos la sistematización

señalada en la primera parte de el capitulo quinto de este trabajo.

TERCERA.- Del estudio realizado, se advirtió, que algunas Leyes administrativas, prevén la suspensión del acto reclamado, estableciendo sus propios requisitos. Algunos no contemplan dicha posibilidad, lo que abriría la puerta del juicio de amparo en caso de que proceda debe preverse la suspensión del acto reclamado siempre que lo solicite el promovente y garantice el interés fiscal sin mayores requisitos.

CUARTA.- En cuanto a los requisitos para su substanciación, notamos al diversidad de situaciones previstas, pues en ciertos recursos se permite el ofrecimiento de ciertas pruebas y en otros no, como en el caso de la prueba confesional la cual como hemos señalado puede ser incluso aceptada y desahogada por medio de oficio.

QUINTA.- Algunas Leyes establecen requisitos formales para poder admitir no sólo las pruebas ofrecidas, sino el propio recurso. Nada se dice o se establece para el caso de que el particular, quizá por un error involuntario provocado por la diversidad de recursos administrativos, omita acreditar su personalidad o no relacione una prueba ofrecida con un hecho narrado en el recurso o no exhiba algún documento junto con su instancia, etc. lo que da margen a que las autoridades administrativas lo desechen por lo que estas deben requerir al particular para que corrija los errores de su recurso

salvo que se trate de elementos sustanciales respecto de los cuales debe desecharse el recurso si no se cubren.

SEXTA.- Encontramos cuestiones que constituyen excepciones a la regla general que prevalece en Derecho Administrativo, ante el silencio de las autoridades. En este orden de ideas ante la diversidad de recursos administrativos, plazos, denominaciones, requisitos formales, etc., surge la necesidad de facilitar la defensa de los particulares frente a los actos de la administración y frente a la inseguridad jurídica que esta diversidad implica. Ante la carencia de un Código de Procedimientos Administrativos Federal, por los motivos expuestos, estimamos que ante el silencio de la administración debe configurarse la institución de la afirmativa tácita o ficta para que el gobernado afectado solucione de una vez su afectación sin necesidad de recurrir al juicio de nulidad.

La denominación del recurso es un tema secundario, pues igual se encuentra inconforme con un acto administrativo, el que promueve la revocación, la revisión o la reconsideración. La finalidad que persiguen todos los recursos, es la de que se revoque o se anule el acto si se demuestra su ilegalidad.

Estos recursos que se proponen debe proceder contra toda clase de resoluciones fundadas en Leyes Fiscales o Administrativas. Es posible darle el carácter optativo a este recurso, pues en ciertos casos, especialmente cuando se trate de combatir una resolución en la que se insista en la

aplicación de un criterio establecido o en la interpretación de un precepto legal, las autoridades confirmarían su resolución, lo que se traduciría en pérdida de tiempo para el particular, quien tendría posteriormente que acudir a los Tribunales Administrativos o Judiciales, en demanda de nulidad o en demanda de Amparo según proceda, en contra del oficio confirmatorio.

SEPTIMA.- En cuanto al plazo para su presentación estimamos que el de 15 días sería conveniente pero sin exigir al particular que en ese plazo recabe sus pruebas documentales y las exhiba, pues en muchas ocasiones ese término resulta insuficiente, bastaría con acreditar que solicitó su expedición para el efecto de que dichos documentos sean requeridos inclusive por la propia autoridad que conozca del recurso.

OCTAVA.- Estos recursos deberán presentarse ante la autoridad superior jerárquica a la que expidió el acto o la resolución reclamada. Si el particular reside en lugar distinto, se podrá presentar por correo certificado. Esta lo tendría que turnar a una dirección o departamento que al efecto se crearía dentro del ámbito del mismo órgano administrativo, para que se encargue de sustanciarlo.

Deberán señalarse los requisitos formales a que dicho recurso quede sujeto (personalidad, domicilio para oír notificaciones, resolución impugnada, constancia de la notificación, etc.), pero estableciéndose la obligación de la

autoridad de requerir al recurrente cuando omita alguno de tales requisitos, para que en el plazo de cinco días lo subsane con el apercibimiento correspondiente en caso de no contestar la prevención.

NOVENA.- En materia de pruebas, debe dejarse que sea el particular quien decida que pruebas debe ofrecer para acreditar los motivos de su inconformidad. Para la valoración de tales pruebas se tendrá un criterio libre para el juzgador, y las documentales públicas y las confesiones expresas tendrían el valor de prueba plena, sólo en casos especiales se estaría supletoriamente a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La autoridad dentro de los tres días siguientes al de su presentación, tendría que admitirlo en su caso y dictar las providencias para la exhibición y desahogo de las pruebas ofrecidas.

Hecho lo anterior se establecería un plazo de diez días hábiles para el pronunciamiento de la resolución que corresponda.

Se tiene que señalar los requisitos para que el acto impugnado fuere susceptible de suspenderse durante la tramitación del recurso.

DECIMA.- Debe recordarse que esta tesis es un ensayo de lo que podría significar la simplificación de la defensa de los particulares frente a los actos de la administración que lesionan sus derechos o intereses.

Las anteriores sugerencias, bien podrían cambiarse, sólo constituyen un lineamiento en nuestra intención para que se unifiquen los diversos recursos administrativos que existen en casi todas las Leyes Administrativas, para darle mayor seguridad al gobernado, cuando se sienta lesionado en sus derechos o intereses por un acto emanado de una autoridad administrativa y siempre sepa que en un sólo ordenamiento legal, se prevé el recurso administrativo que pueda hacer valer a fin de exigir el respeto al principio de legalidad.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alcalá Zamora Niceto. Proceso autocomposición y auto defensa, Imprenta Universitaria. México 1970.
- 2.- Alvarez Sabino Gendin. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial; Bosch, Barcelona 1958.
- 3.- Altamira Gigena. La Responsabilidad del Estado. Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. Buenos Aires (1978).
- 4.- Apletou L. Tratado Elemental de lo Contencioso Administrativo.
- 5.- Armenta Calderón Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho mexicano. Editorial Textos Universitarios. México 1977.
- 6.- Armenta Hernández Gonzalo. Tratado teórico Práctico de Los Recursos Administrativos Editorial Porrúa México 1991.
- 7.- Becerra Bautista Jose. EL Proceso Civil en México. Editorial Porrúa México 1974.
- 8.- Briseño Sierra Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamerica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1974.
- 9.-Burgoa Ignacio. El juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1988.
- 10.- Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales Editorial Porrúa, México, 1987.
- 11.- Cassagne Juan Carlos, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abledo Perrot, 1985 Tomo II
- 12.-Cassin Ralph. Consejo se Estado Madrid 1951. Publicaciones Abella.
- 13.- Carrillo Flores Antonio, La Defensa del Particular Frente a la Administración en México. Porrúa 1970.
- 14.-Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y La Administración Publica Editorial Porrúa México. 1973
- 15.- Cruz Alatorre Arturo, Recursos Administrativos Revista del ITAT. Num. 15 Mexico 1961.
- 16.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial LIMUSA. México 1989.

- 17.- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto Principios de Derecho Tributario Editorial PAC. México, 1986.
- 18.- Diez Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. dos volúmenes Editorial Plus-Ultra. Buenos Aires. 1983.
- 19.- De Pina Rafael. Diccionario de Derecho Editorial Porrúa México, 1981.
- 20.- Dromi José Roberto, El Procedimiento Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.
- 21.- Esquivel Obregón Torivio, Apuntes Para La Historia del Derecho en México ,Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia Num. 13 y 14 1973.
- 22.- Fix Zamudio Héctor, Estudio de Los Recursos Administrativos, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- 23.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1984.
- 24.- García Domínguez Miguel Ángel. Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación UNAM. México, 1985
- 25.- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial, Porrúa 1974.
- 26.- González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964.
- 27.- González Pérez Jesús, Los Recursos Administrativos 2a Edición Madrid 1969
- 28.- Gordillo Agustín A. Introducción al Derecho Administrativo, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1966.
- 29.- Guasp Jaime, Comentarios a La Ley de Enjuiciamiento Civil Tomo I Madrid 1945.
- 30.- Guerrero Omar. Teoría Administrativa de La Ciencia Política, UNAM. México 1982.
- 31.- Guerrero Orozco Omar, Introducción a La Administración Pública, Editorial HARLA. México, 1985.
- 32.- Jellinek George. Teoría General del Estado, Ed. Albatros Buenos Aires, 1981.
- 33.- Jeze Gascon. Principios Generales del Derecho Administrativo, Siete Volúmenes, Ed. Depalma Buenos Aires 1950.

- 33.- Jeze Gascon. Principios Generales del Derecho Administrativo, Siete Volúmenes, Ed. Depalma Buenos Aires 1950.
- 34.- Lares Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM. México, 1978.
- 35.- Lares Martínez Eloy. Manual de Derecho Administrativo. Universidad Central de Venezuela, Caracas. 1983.
- 36.- Lucero Espinosa Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Ante el Tribunal Fiscal de la Federación Editorial. Porrúa México, 1990.
- 37.- Mayer Otto. El Derecho Administrativo Alemán, Depalma, Buenos Aires. Tomo I 1982.
- 38.- Merkl Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, Editora Nacional México 1980.
- 39.- Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo Editorial Porrúa México 1959.
- 40.- Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa México, 1972.
- 41.- Ortiz Reyes Gabriel, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- 42.- Pallares Eduardo Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial. Porrúa, México, 1956.
- 43.- Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado, Editorial. Porrúa México, 1973.
- 44.- Rendón de Sanso, Hildegard. El Procedimiento Administrativo Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1976.
- 45.- Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal Editorial Harla México 1988
- 46.- Redenti Enrique, Derecho Procesal Civil, Traducción de Sentis Meleno, Buenos Aires, Tomo I, 1957.
- 47.- Royo Villanova, Elementos de Derecho Administrativo Editorial, Lic. Sañaren Valladolid, 1952.
- 48.- Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre La Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial. LIMUSA. México 1981.

49.- Santamarina Paredes. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México. 1978.

50.- Sayagués laso Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo 1959.

51.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México, 1983.

52.- Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983.

53.- Vedel Georges. Derecho Administrativo. Ed. Aguilar Madrid. 1980.

54.- Vera Martínez Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo Ed. Banca y Comercio. México, 1972.

LEYES Y CODIGOS.

- 1.- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Ley Organica de la Administración Pública Federal.
- 4.- Ley Organica del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F.
- 5.- Ley General de Salud.
- 6.- Ley del Seguro Social.
- 7.- Legislación Sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras.
- 8.- Ley del I.S.S.S.T.E.
- 9.- Ley DE Información Estadística y Geográfica.
- 10.- Ley Federal de Aguas.
- 11.- Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos.
- 12.- Manual de Derecho Administrativo, Madrid, 1970
- 13.- Manual de Derecho Administrativo Ley de Buenos Aires 1968 Tomo II.

REVISTAS Y PUBLICACIONES.

1.- Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F.
Num. 2, México, 1973.

2.- Revista de la Facultad de Derecho de México, Num. 51
Julio - Septiembre 1963.

3.- Diccionario de la Lengua Castellana, Por la Real
Academia Española Madrid, 1899 13a Edición.

4.- Diccionario de Derecho Procesal Civil Editorial Porrúa
México 1967.

5.- Revista Procesal del Instituto Mexicano del Derecho
Procesal, Cardenas Editor y Distribuidor. México 1975.

6.- Revista del ITAT Num. 15, México, 1961.