

N: 421
2ES



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

"EL AGOTAMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE ALFREDO VAZQUEZ PEREZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I.- GENERALIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A. Marco histórico de los recursos administrativos.....	1
1. Jurado de Penas Fiscales.....	4
2. Junta Revisora.....	4
3. Juntas Administradoras.....	4
4. Jurado de Revocación.....	5
B. Los recursos administrativos en el Derecho Mexicano.....	12
C. Diversos conceptos de los recursos administrativos.....	34

CAPITULO II. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A. De inconformidad.....	41
B. De revocación.....	45
C. De oposición al procedimiento de ejecución.....	46
D. De reconsideración.....	51
E. De revisión.....	53

CAPITULO III. LA INSTAURACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

A. Necesidad de los recursos y su agotamiento.....	56
B. Términos.....	62
1. Promoción.....	62
2. Resolución.....	64
C. Autoridad competente.....	66
D. Resoluciones.....	69
1. Desecharlo.....	75
2. Confirmarlo.....	75
3. Reponer el precedente.....	76
4. Dejarlo sin efecto.....	76
5. Modificarlo o dictar uno nuevo.....	76

CAPITULO IV. EL RECURSO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION.

A. Tipificación.....	77
B. Procedencia.....	83
C. Autoridad competente.....	84
D. Ausencia de formalidades.....	87
E. Objeto.....	95
F. Resoluciones.....	97

**CASO PRACTICO RESPECTO DE LA INTERPOSICION
DEL RECURSO ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA
LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION..101**

Conclusiones

Bibliografia

INTRODUCCION.

En el presente trabajo de investigación abordo de manera especial la problemática que se ha venido presentando en la promoción de los recursos administrativos en materia fiscal y en especial el que se presenta en la instauración del recurso de reconsideración tutelado por la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ya que, como se podrá apreciar del simple análisis del contenido de la citada Ley, no existe en la misma un procedimiento específico que cumpla con los requisitos esenciales para que se pueda hablar de una debida normatividad en la instauración y resolución de tales instancias administrativas.

Hablo de la necesidad de que, a través de la creación de un Ordenamiento Federal Administrativo, se subsanen todos aquellos vicios o lagunas jurídicas que se presentan tanto al momento de intentar hacer valer el recurso por parte del gobernado afectado en sus intereses por una resolución de la autoridad, como cuando es resuelta tal instancia administrativa, ya que en la mayoría los casos, ésta es emitida de una manera caprichosa. Lo anterior en razón de que de ninguna manera la resolutoria se apega en su actuación a un procedimiento debidamente reglamentado por una Ley específica para tal efecto.

II

Es por ello, que se ve la necesidad de analizar a tales recursos administrativos desde el momento en que nacen a la vida jurídica, hasta la manera en la cual son contemplados y regulados en nuestra legislación administrativa actual. Y, es así, como pude apreciar de manera comparativa con algunos países, y en especial España, en donde siguen considerando al recurso administrativo como un tradicional y eficaz medio de control de legalidad en la actuación de la Autoridad Administrativa. Sin embargo, tal y como lo señalo, en nuestro país se le considera un auténtico obstáculo para el logro de una justicia rápida y expedita; otras opiniones lo consideran como una trampa mortal para el particular, por cuanto que si éste lo promueve por sí mismo, los errores que cometa no podrán corregirse ante los Tribunales, y otros más, lo critican por la ausencia de especialistas que conozcan de la importancia y del manejo de este medio de defensa, ante el casi total abandono que los abogados han hecho del Derecho Administrativo y Tributario.

Pero llama la atención que la propia Autoridad Administrativa, no obstante la intervención de sus órganos jurídicos, también demuestra el desconocimiento de lo que es el recurso administrativo, llegando al extremo de

III

aprovecharlo para corregir los errores en los cuales incurrió la autoridad correspondiente cuyo acto se ha recurrido.

Por la importancia que este medio de defensa esta adquiriendo en México, por constituir el cimiento o la base de la defensa que ante los Tribunales se haga en contra del acto que resuelve un recurso administrativo, se tuvo especial interés en examinar este medio de defensa, analizando de manera particular el contemplado en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, dándose como resultado de dicho examen, el que el particular afectado por un acto concreto de aplicación, al momento de intentar hacer valer su instancia respectiva, acuda al Gobierno, en muchos de los casos con un auténtico desconcierto e incertidumbre, lo anterior, en razón de que se encuentra entendido de que existen varias administraciones y no una sola administración, tal y como debiera ser.

Es por ello, que se hace especial énfasis dentro del texto del presente trabajo de investigación, que es imperiosa la necesidad de establecer, para la Administración Pública Federal, un procedimiento unitario administrativo, para lo cual es imprescindible el promulgar

IV

un Código que establezca, determine y regule en el ámbito del Poder Ejecutivo, dicho procedimiento.

Si bien esta materia, como tal, es nueva en la tradición jurídica de nuestro país, en muchas legislaciones extranjeras ya se contempla a la misma; sin embargo el presente trabajo pretende plantear un problema que de ninguna manera es nuevo en México, ya que éste se ha venido presentando de manera continua y con caracteres peculiares en nuestra práctica administrativa.

Se pretende, y así lo planteo, que tanto el procedimiento establecido en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, como el de otras leyes de carácter netamente administrativas, para la promoción de los recursos administrativos correspondientes, se maneje a través de un sólo procedimiento, y esto, únicamente podrá llevarse a la práctica a través de la creación de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

CAPITULO I. GENERALIDADES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A. MARCO HISTORICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Los recursos administrativos, desde la Colonia tenían por objeto combatir los abusos fiscales y éstos eran interpuestos en forma directa ante el Virrey.

En esta época, los recursos en materia fiscal iban dirigidos a atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva.(1)

Una vez recibido el escrito impugnatorio, el Virrey ordenaba a una comisión que revisara la tasación hecha, para que ésta diera su punto de vista y resolviera en definitiva.

La duración de este recurso era de aproximadamente un año y medio, dándosele siempre el traslado al encomendero.(2)

Sobre el particular, Alonso de Zorita señalaba lo

(1) Gregorio Sánchez León, Derecho Fiscal, P. 15.

(2) El encomendero, bajo cuya sujeción directa se encontraban los naturales de la Nueva España, era quien determinaba y percibía los tributos.

siguiente: "Acabada la cuenta del pueblo, tráese a la Audiencia y tásese, y acuden los indios a decir que la cuenta no estaba buena y a pedir que les desagravien, por que el tributo que les han impuesto es excesivo, dese traslado al encomendero, dura el pleito un año y medio, o más o menos ...".(3)

El Virrey era el único que tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso de autoridad, habiendo casos en que el asunto era turnado a un Magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema.

La mayoría de las veces, las autoridades superiores de la Colonia ponían en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, que bien podía ser la denuncia de un abuso o un exceso, por información o por queja. Si ésta llegaba al Virrey, dicho personaje trataba que desapareciera el agravio por la vía gubernativa, expidiendo una orden a las autoridades o particulares que la hubieran cometido.

Cuando el Virrey no estimaba oportuno emitir una orden

(3) Alonso de Zorita, Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, p. 152.

para poner fin al abuso, hacía intervenir a la justicia, nombrando a un Magistrado para que se informara del asunto y lo resolviera conforme a derecho.(4)

Ahora bien, no es posible aceptar que los regimenes absolutistas de la época Precolombina y Colonial hubiesen establecido recursos administrativos para obtener la anulación de los actos de las autoridades que los representaban.

Realmente, los recursos administrativos en nuestro país empiezan a tomar fuerza a partir de la Revolución Mexicana.

En el México-prerrevolucionario es importante destacar la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 28 de enero de 1885, en la cual existió un recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los administradores de aduanas, mismo que podía ser interpuesto a elección del particular, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en el Juzgado de Distrito correspondiente.

(4) José Miranda, El Tributo Indígena en la Nueva España, durante el Siglo XVI, p. 235.

Posterior a la Constitución de 1917, se expidieron diversas Leyes Fiscales, que resultan ser antecedentes inmediatos no sólo de los actuales recursos administrativos, sino también del Contencioso Tributario, instaurado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, y entre las cuales sobresalen las siguientes:

1. La Ley Para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las penas, expedida en 1929, la cual crea al Jurado de Penas Fiscales y cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. El Reglamento de la Ley para la recaudación de los Impuestos Sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, que crea un recurso administrativo ante la Junta Revisora.

3. La Ley de Impuestos Sobre la Renta, prevenía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Administradoras.

4. La Ley de Organización del Servicio de Justicia en

Materia Fiscal para el Distrito Federal, instauró en 1929 el Jurado de Revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal.

De ésta manera, vemos como en nuestro País, la presencia de los recursos administrativos realmente no es reciente, ya que desde la época Colonial se observa la reglamentación de los mismos; sin embargo, éstos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Alvarez, pues la mayoría de las Leyes Administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo contienen por lo general, el capítulo correspondiente a: **RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

Por otro lado, es de resaltar que el Código Fiscal de la Federación⁽⁵⁾ de 1967, comenzó a regular de manera más amplia a las instancias administrativas que nos ocupan, ya que este señalaba que, en contra de las resoluciones dictadas en materia fiscal, sólo procedían los recursos contemplados en tal Código.

En relación con lo anterior, y aún cuando la Ley era

(5) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967.

clara sobre el particular, había casos en los cuales algunas autoridades en materia fiscal emitían resoluciones respecto de recursos no establecidos legalmente, motivo por el cual, tales resoluciones resultaban nulas, siendo declarada dicha nulidad por el superior jerárquico de aquella autoridad que hubiera pronunciado la resolución en comento, siempre y cuando no se hubiese modificado en favor del particular la primera resolución, pero si resultase de esta manera, la nulidad de dicha resolución sólo era declarada por el Tribunal Fiscal de la Federación a través de sus Salas Regionales.

Ahora bien, la presentación de los recursos administrativos establecidos en el Código invocado se llevaba a cabo de la manera que en seguida se señala (siempre y cuando tales instancias administrativas no se encontraran sujetas a tramitación espacial.)⁽⁶⁾

Se interponían por escrito, en los cuales se señalaba de manera clara y precisa el agravio o agravios que estuviese causando la resolución o resoluciones que se recurrieran, ofreciendo las pruebas que a su derecho convinieran.

(6) cfr. Art. 159 del mismo Código.

El término para presentar dicho escrito, era dentro de los 10 días siguientes al que surtía efectos la notificación del acto que se recurría. Dicha presentación se hacía ante la autoridad que dictó el acto, resultando procedente hacer la siguiente consideración.

Cuando el recurrente tenía su domicilio en una población distinta del lugar en que residía la autoridad citada, el mismo podría enviar su escrito, dentro del señalado término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien, presentarlo ante la autoridad que le notificó la resolución. En estos casos, se tenía como fecha de presentación del escrito mencionado, la del día en que se hizo la entrega en la oficina de correos o a la autoridad que efectuó la notificación.

La autoridad resolutoria proveería el desahogo de las pruebas ofrecidas, señalando un término de 15 días para tal efecto, debiendo presentar los interesados a sus peritos y testigos, si los hubiera.

Ahora bien, si por la naturaleza propia de las pruebas o por que su desahogo dependía de terceros, la autoridad

consideraba insuficiente el término de 15 días, estaba facultada para ampliarlo hasta por tres meses más.

Para la resolución de los recursos, las autoridades fiscales podrían pedir se les rindiera los informes que estimaran pertinentes por parte de quienes hubiesen intervenido en la formación del acto reclamado.

Una vez que se había cumplido con todo lo antes señalado, la resolutoria emitía su fallo dentro de un plazo que no podía exceder de 30 días.

Finalmente, procede indicar que cuando las leyes fiscales no establecían recursos, en tal circunstancia procedían:(7)

- 1.- La revocación.
- 2.- La oposición al procedimiento ejecutivo.
- 3.- La oposición de tercero.
- 4.- La reclamación de preferencia.
- 5.- La nulidad de notificaciones.

(7) cfr. Art. 160 Código citado.

La revocación sólo resultaba procedente contra resoluciones administrativas en las que se determinaban créditos fiscales; en estos casos, el afectado por tales resoluciones, se encontraba facultado para optar entre interponer el recurso de revocación o demandar la nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Aún y cuando se hubiese optado por interponer el recurso que se cita, si al resolverse dicho recurso, el recurrente estimaba que con tal resolución todavía se le estaba atacando a sus intereses, podía impugnar ésta ante el Tribunal Fiscal de la Federación.⁽⁸⁾

La oposición al procedimiento Ejecutivo se hacía valer ante la Oficina Ejecutora, por quienes eran afectados por él y concurrieran las circunstancias señaladas en el Artículo 162 del Código en cuestión.⁽⁹⁾

(8) cfr. Art. 161 del Código citado.

(9) cfr. Art. 162 Código de referencia.

"I. Que el crédito que se les exige se ha extinguido por cualquiera de los medios que para el efecto establece este Código;

II. Que el monto del crédito es inferior al exigido,

III. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables".

La oposición de tercero se hacía valer ante la Oficina Ejecutora por quien no siendo la persona contra la que se despachó ejecución, afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados. (10)

La declaración del ejecutado no era admisible como prueba del derecho del opositor.

La oposición se podía hacer valer en cualquier tiempo antes de que se aprobara el remate.

La reclamación de preferencia la hacían valer quienes sostenían tener derecho a que los créditos a su favor se cobraran preferentes a los fiscos federales, de conformidad con lo señalado por el Artículo 164 del Ordenamiento Legal enunciado.

La declaración del ejecutado no era admisible como prueba del derecho del reclamante.

La declaración se podía hacer valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el producto del remate.

(10) cfr. Art. 163 Código citado.

Ahora bien, el Artículo 165 del Código Fiscal de la Federación de 1967, señalaba que la nulidad de notificaciones sólo procedía respecto de aquellas que se llevaban a cabo en contravención a las disposiciones legales.

La declaración de nulidad de notificaciones, traía como consecuencia también la de las actuaciones posteriores a la notificación anulada y que tenía relación con ella.

Ahora bien, hasta en tanto se resolvía el recurso en comento, quedaba en suspenso el término legal para investigar la resolución de fondo.

Finalmente, se llegó a ver en la práctica que, una vez que ya se había iniciado el juicio respectivo, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se solicitaba la nulidad de notificaciones, circunstancias que resultaban de todo improcedente, ya que tal situación debía de hacerse valer antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Estos serían propiamente los antecedentes de los recursos administrativos, en los cuales, aún y cuando no se

da una definición acerca de ellos, si se puede apreciar que desde ese entonces se consideraba a los mismos como el medio de defensa respectivo para que los particulares solicitasen, ante las autoridades administrativas que corrigiesen los errores en los cuales incurrieron al momento de emitir una resolución determinada.

B. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO.

Desde un punto de vista muy particular, considere necesario y procedente el señalar las características de los recursos administrativos dentro del derecho administrativo, antes de entrar propiamente al estudio de tales instancias administrativas en materia Fiscal, ya que es imprescindible resaltar el hecho de que es precisamente la rama del Derecho Público en la que podemos ubicar el derecho fiscal, es decir, los elementos generales de los recursos administrativos los encontramos en el derecho administrativo.

Ahora bien, siguiendo con este orden de ideas, se puede señalar que en la legislación actual mexicana, todos los gobernados se encuentran facultados para exigirle a la

administración pública que, su funcionamiento y en la emisión de sus actos o resoluciones, se sujete a las normas legales establecidas para tal efecto, de lo cual se deduce que dichos actos de autoridad deberán de ser emitidos por una autoridad competente de acuerdo a las formalidades legales respectivas, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalan, y persiguiendo el fin que las mismas indican, en otras palabras, quiere decir que el derecho a la legalidad se puede dividir en varios derechos, como son; el derecho a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y el derecho al fin perseguido por la ley, derechos todos estos que deben protegerse de forma tal que existan medios legales que permitan la reparación, en caso de violación de alguno de estos derechos, es decir, para lograr el retiro, la modificación o anulación del acto de autoridad violatoria de los derechos del gobernado⁽¹¹⁾.

A efecto de proteger los derechos de los particulares señalados anteriormente, se establecieron diversos sistemas que se podrian dividir en medios directos y medios indirectos de protección a los derechos particulares a la legalidad administrativa.

(11) Dionisio J. Kaye, Derecho Procesal Fiscal. p. 151.

Con los medios directos, lo único que se pretende es el de garantizar la legalidad de los actos de autoridad, obligándola a instancia del particular, a analizar nuevamente el acto realizado para determinar si en su emisión hubo o no violación a los derechos de los particulares.

Los medios indirectos se hacen consistir en el control que las autoridades superiores ejercen sobre sus subordinados, o sea, que constituyen un autocontrol que la propia administración ejerce, para garantizar a los particulares la legalidad de estos actos.(12)

Los medios directos se encuentran plasmados en la ley y se pueden clasificar, según las autoridades que van a intervenir, en recursos administrativos y en recursos o acciones jurisdiccionales.

De todos lo antes expuesto, puedo concluir que las instancias administrativas, constituyen un medio legal directo del cual dispone el particular afectado en sus derechos, por un acto de autoridad, para obtener de la

(12) Dionisio J. Kaye, *ibid* p. 152.

misma una revisión del acto a fin de que, según proceda, tal acto sea revocado, anulado o modificado.

Ahora bien, para que un recurso administrativo nazca a la vida jurídica, se dice que deben concurrir los siguientes elementos; aunque no es requisito indispensable para ese objeto, el que efectivamente aparezcan todos los que a continuación se señalan.⁽¹³⁾

La existencia de una resolución administrativa.

Que con la emisión de tal resolución se afecte el derecho o intereses de un particular.

Que la ley señale ante que autoridad debe agotarse el recurso administrativo, que puede ser la misma que dictó el acto o el superior inmediato.

La fijación del plazo para hacerse valer esa instancia administrativa.

El señalamiento en la Ley de ciertos requisitos de forma de garantía.

(13) Dionisio J. idem.

La fijación de un procedimiento que deba seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que puedan rendirse.

La emisión de una nueva resolución en cuanto al fondo.

Una vez analizado todo lo anterior, es de resaltar que en la teoría del Derecho Administrativo, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, criterio que ha sido acogido por nuestras leyes fiscales y que por consiguiente, únicamente que se garantice el interés del fisco, se podrá suspender la ejecución del acto que se reclama.

Por todo lo antes expuesto, se concluye que los recursos administrativos pueden agotarse ante la misma autoridad que emitió el acto que se reclama, ante el Superior Jerárquico de aquella que dictó la resolución, o bien ante un organismo especialmente constituido para tal efecto.

Los recursos administrativos previstos en el capítulo I dentro del título V, del Código Fiscal de la Federación

vigente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 116 del indicado ordenamiento, sólo podrán interponerse contra actos administrativos dictados en Materia fiscal Federal, y son los siguientes. (14)

1. El de revocación.
2. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

El código tributario federal en comento, hace procedente el recurso de revocación en contra de las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley y siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras. (15)

El interesado o afectado por una resolución administrativa, podrá optar por impugnar dicha resolución a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicha resolución, juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

(14) cfr. Art. 116 C. F. de la F. vigente.
(15) cfr. Art. 117 Código en comento.

La misma circunstancia, se podrá apreciar en las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos, de acuerdo a lo establecido en la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (16)

Contra las resoluciones definitivas dictadas con motivo del citado recurso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre y cuando con la emisión de la nueva resolución, también se le esté ocasionando un perjuicio a los intereses del recurrente.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, es procedente contra los actos señalados en el artículo 118 del Código Fiscal y que son los siguientes:

Exigir el pago de créditos fiscales de seguridad social, cuando se alegue que éstos se han extinguido.

Cuando se exige un cobro en exceso del crédito fiscal, siendo imputable el excedente a la Oficina Ejecutora, y por lo mismo, se alegue que el monto real del crédito es inferior al exigido.

(16) cfr. Art. 73 Ley de Resp. de los Serv. Públ. vigente.

Cuando el cobro se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el Art. 21 del Código Fiscal.

Los que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éstos no se ajustaron a la ley.

Cuando se afecte el interés jurídico de un tercero, y éste afirme ser propietario de los bienes o negociaciones o titulares de los artículos embargados, debido a que en el procedimiento de ejecución, no tenga el carácter de sujeto pasivo del crédito o contribuyentes, ni de responsable solidario del mismo.

Cuando se afecte el interés jurídico de un tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, siempre y cuando se trate de actos consumados irremediamente, o sea, antes de que se haya aplicado el reporte de remate a cubrir el crédito fiscal, como lo previene el artículo 128 del Código fiscal.

Como un medio tendiente a la simplificación de los medios a través de los cuales el particular puede

defenderse de los actos emitidos por la autoridad en forma ilegal o irregular, a partir del 15 de enero de 1988, la nulidad de notificaciones deja de tramitarse a través de un recurso específico, como lo era "EL RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES", y en consecuencia, la impugnación de aquellas notificaciones que practique la autoridad sin que revistan las formalidades previstas en el Código fiscal de la Federación, se hará conforme a las reglas contenidas en el dispositivo jurídico en cuestión, mismas que serían las siguientes: (17)

1. En primer lugar si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, mismo en el cual se manifestará la fecha en que lo conoció.

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

2. Cuando se alegue desconocer el acto, caso en el cual el recurrente hará valer tal circunstancia ante la

(17) cfr. Art. 129 C. F. vigente.

autoridad fiscal correspondiente a través del recurso que proceda, la mencionada autoridad le dará a conocer al acto conjuntamente con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, su domicilio legal, en el que se le dará a conocer tal acto, ya que en caso contrario, es decir, que el interesado no de a conocer en su escrito respectivo su domicilio, la autoridad correspondiente dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

Por otro lado, el particular contará con un plazo de 45 días contados a partir del día siguiente a aquel en que la autoridad se lo haya dado a conocer, para estar en posibilidad de ampliar su recurso, impugnado el acto y su notificación o exclusivamente la notificación.

3. En este orden de ideas tenemos que, la autoridad que resuelva el recurso al que me he venido refiriendo, estudiará previamente los agravios expresados en contra de la notificación, antes de entrar propiamente al examen de la impugnación que en el acto se haya hecho del acto administrativo.

4. Si al resolverse dicho recurso, se concluye que no

hubo notificación o que habiéndola, ésta fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o que se le dio a conocer en los términos de la fracción II del citado artículo 129 del Código Tributario en comento, quedando sin efecto todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiera formulado en contra del acto.

Ahora bien, si se resuelve que la notificación fue realizada conforme a derecho y, como consecuencia de ello la impugnación contra el acto se hizo valer fuera del término, o dicho en otras palabras, en forma extemporánea, se desechará dicho recurso.

A efecto de resumir lo antes expuesto, puedo determinar que la vía idónea que debe intentarse para combatir el fondo de un acto administrativo, será la misma que se deberá intentar para hacer valer la inexistencia o improcedencia del acto no notificado o notificado ilegalmente.

Por otro lado y como ya ha quedado debidamente asentado anteriormente, el recurso de revocación resulta optativo para el gobernado en su interposición, no

resultando lo mismo con el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, el cual es de agotamiento obligatorio para estar en posibilidad de acudir al Tribunal fiscal de la Federación a promover el juicio de nulidad respectivo.

La presentación del recurso en comento se llevará a cabo por escrito, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación, en donde se deberá de señalar de manera clara y precisa la autoridad a la cual se le dirige, así como el nombre, razón social y/o denominación, entendiéndose de personas morales, y por último, el domicilio del recurrente, o sea, de la parte que está promoviendo el recurso respectivo.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en un licenciado en derecho; no siendo aplicable lo dispuesto en este párrafo si la gestión se realiza en nombre de una persona moral, en los términos de la ley que la regula y conforme a sus estatutos, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

De igual manera, se deberá señalar el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona

autorizada para ello, el propósito de la promoción que, en el caso de los recursos, es impugnar un acto, y el cual debe señalarse con precisión.

Asimismo, en el cuerpo de los recursos en comento se llevará a cabo la exposición de los hechos controvertidos de que se trate, llevándola a cabo en forma sucinta, y por orden cronológico en que sucedieron los mismos.

Los agravios que de manera directa y actual le este ocasionando el acto impugnado.

Las pruebas que se ofrezcan y, finalmente, la firma del interesado o de quien esté legalmente autorizado para tal efecto y acto, a menos de que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el cual únicamente imprimirá su huella digital.(18)

El Artículo 123 del Código Tributario vigente establece los documentos que el recurrente deberá acompañar a su escrito y que serán los siguientes.(19)

(18) Gregorio Sánchez León, Derecho Fiscal Mexicano p. 384-385.

(19) cfr. Art. 123 C. F. actual.

Los documentos que acrediten su personalidad, cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

El documento en el cual conste el acto impugnado.

Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Cuando el recurrente no hubiese podido obtener las pruebas documentales, a pesar de tratarse de documentos que legalmente se deberían de encontrar a su disposición, se encontrará obligado a señalar el archivo o el lugar en que se encuentren, para que la autoridad fiscal requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible, para este efecto se deberá precisar con toda claridad de que documento se trata y, tratándose de los que pueda tener a

su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos.

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

También la autoridad fiscal, a petición del promovente recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre y cuando el interesado no hubiese tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando en el escrito de interposición del recurso respectivo, no se haga algunos de los señalamientos que establece el artículo 122 del Código Tributario Federal, la autoridad fiscal requerirá al recurrente para que dentro del término de cinco días los indique, ya que en caso contrario, ante la omisión de tal requerimiento, se tendrá por no interpuesto el recurso, dictándose el Acuerdo correspondiente de no presentación.

La no presentación del recurso, es una institución nueva que agiliza el trámite de los recursos administrativos, tratándose de requisitos subsanables, los que si no se satisfacen dentro del plazo señalado en el

artículo 121 del Código Fiscal, conduce a que la resolución que ponga fin al mismo lo deseche por improcedente, de conformidad con lo establecido en los artículos 124, fracción IV y 123, fracción I del Código Fiscal de la Federación.

Por otro lado, procede manifestar que respecto a la interposición de los citados recursos, cuando estos se interpongan ante una autoridad fiscal incompetente, la misma se encontrará obligada a turnarlos a la que si sea competente, toda vez que la competencia es un presupuesto procesal de orden público, que se debe cumplir por cualquier autoridad; lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 120 del Código Fiscal vigente.

En relación con lo anterior, cuando el gobernado no acompañe a su escrito de interposición del recurso, las documentales que obren en su poder, así como tampoco acompañe al mismo, los dictámenes periciales respectivos, la autoridad fiscal lo requerirá para que dentro del término de 5 días los presente y, en caso de que se resultara omiso respecto de tal situación, se pronunciará Acuerdo en el que se tengan por no ofrecidas las pruebas, lo anterior sin perjuicio de que las pruebas supervinientes puedan presentarse antes de resolverse el recurso.

También, cuando el recurrente no acompañe a su escrito de presentación del recurso respectivo, ya sean los documentos que acrediten su personalidad, cuando actúe en nombre de otro o de personas morales o, la constancia de notificación del acto impugnado, la autoridad tributaria lo requerirá para que en el plazo de 5 días los presente y, en caso de que no sea de esta manera, se emitirá el Acuerdo a través del cual se tenga por no interpuesto dicho recurso.

En tal supuesto, consideramos que el contribuyente se encuentra facultado para volver a presentar su instancia administrativa, siempre y cuando no haya fenecido el término de 45 días para la presentación de éste y, además de que se corrijan los errores en los cuales incurrió el recurrente, en la no presentación de todos los documentos al momento mismo en que le fueron solicitados por la autoridad fiscal.(20)

Ahora bien, si tomamos en cuenta el estricto sentido de la frase "no interpuesto", nos encontramos ante la realidad de que nuevamente el recurso administrativo puede interponerse, claro que, tal y como ya se dijo, siempre que no haya fenecido el plazo para tal efecto, lo anterior se

(20) Gregorio Sánchez León, *ibidem*.

debe a que el código Federal vigente sólo regula el desechamiento por improcedencia del recurso, de lo cual resulta lógico suponer que, mientras no haya transcurrido el plazo de interposición, no se puede decretar el desechamiento por improcedente, pero si en el sentido contrario, el escrito de interposición cumple con todos y cada uno de los requisitos establecidos por el artículo 122 del Código Fiscal, y se acompañan al mismo los documentos que previene el artículo 123 del citado ordenamiento tributario, la autoridad respectiva pronunciará un Acuerdo en el que se tenga por admitido el recurso, asignándole su clave y número.

En los recursos administrativos se admiten toda clase de pruebas, con excepción de la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones⁽²¹⁾; lo cual quiere decir que si interpretamos a contrario sensu la anterior disposición, en el caso que nos ocupa, si se admite la testimonial de los particulares.

Al tomar en cuenta el contenido expreso del artículo 130 del Código Fiscal, podemos observar que en la especie si resulta procedente la confesión judicial expresa,

(21) cfr. Art. 130 Código citado.

provocada de las autoridades fiscales, pero exclusivamente de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

También está permitida la confesión judicial expresa espontánea de las autoridades fiscales, cuando dice el mencionado artículo 130, Tercer Párrafo del Código Fiscal, lo conducente "... Así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; ... ".

Para los recursos administrativos tenemos el sistema mixto para la valuación de las pruebas, como a continuación se pasará a demostrar:

En efecto, tal circunstancia se presenta en el caso concreto, en razón de que para la confesión del recurrente, las presunciones legales y para la confesión expresa, bien sea provocada o espontánea, siempre que no se trate de absolución de posiciones de las autoridades fiscales, se instituye el sistema de la prueba legal o tasada, y el sistema de la libre apreciación razonada, para valorar las pruebas diversas a las que señalé específicamente en líneas anteriores.

La autoridad Fiscal, concedora de la instancia

administrativa respectiva, debe dictar su resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso, claro está que tal hecho se llevará a cabo siempre que dicha autoridad haya analizado los argumentos hechos valer por la recurrente en su recurso administrativo, así como el de haber valorado las pruebas respectivas, para que pueda decirse que la resolución en comento fue emitida con estricto apego a derecho. (22)

Ahora bien, en el presente caso es indispensable hacer la siguiente consideración; si una vez interpuesto el recurso administrativo por parte del agraviado, la autoridad es omisa en dar una respuesta a tal instancia, en el caso concreto resultaría aplicable lo establecido en el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, el cual maneja que el silencio de la autoridad significará que se a confirmado el acto impugnado, es decir estaríamos en presencia de la ficción jurídica denominada precisamente "negativa ficta"; ante tal situación, el recurrente podrá optar entre esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presente confirmación del acto impugnado.

(22) cfr. Art. 131 C. F. de la F. vigente.

Por otro lado, cuando la autoridad resolutoria emita la resolución que ponga fin el recurso, la ley exige que dicha resolución se debe fundar en derecho, apreciándose tal situación en los Considerandos de la misma, en donde de manera primordial se aplique el derecho que decide al recurso, lo anterior con fundamento en lo establecido en el artículo 132 de Código Tributario vigente.

En este orden de ideas, la autoridad encargada de fallar el recurso, no podrá resolver más allá (vita petita) o fuera (extra petita), de lo pedido por el recurrente; es decir, la resolutoria no estará facultada para revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

De igual manera, en el artículo 132 del ordenamiento que nos ocupa se adopta el principio de congruencia, a través del cual el juzgador debe fallar con base en todo lo aprobado y alegado por el recurrente, cuando dispone que la resolución del recurso analizado, examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer, analizándolos en su conjunto, así como los demás razonamiento de la recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

En este punto, es importante resaltar lo aducido en el

citado artículo 132, en el cual, por economía procesal, se dispuso que cuando uno de los agravios hechos valer por el recurrente en su instancia administrativa respectiva, resultase suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto para que la autoridad emita la resolución conducente.

En este orden de ideas y en aras de la seguridad jurídica, al final del multicitado artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, se determina que en la resolución que ponga fin al recurso, se deberá expresar de manera clara y precisa, el monto del crédito fiscal correspondiente.

En otro orden de ideas, por primera vez en el derecho mexicano, se estableció la suplencia de la queja deficiente en los recursos administrativos fiscales⁽²³⁾, lo que ocurre a partir de la adición al artículo 132 del Código Fiscal de

(23) cfr. Art. 132 C. Fiscal. "La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como lo demás razonamiento del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso, igualmente podrá revocar los actos administrativos, cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución".

la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1984.

De lo anterior podremos hablar que, en la especie, nos encontramos en dos casos de suplencia de la quejosa, mismos que son los siguientes:

Corrección de errores que se advierten en la cita de preceptos violados.

Ilegalidad manifiesta del acto administrativo, o en otros palabras, que sea evidente, clara, ostensible o notoria su ilicitud, pero insuficientes los agravios del recurrente para declararlo ilegal. Cuando se supla la deficiencia de los agravios en este segundo caso, la autoridad deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

C. DIVERSOS CONCEPTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Los diversos tratadistas de la materia han establecido sus propios conceptos de lo que debe entenderse como recursos administrativos, motivo por lo cual consideré

importante el reproducir en mi trabajo de investigación algunos de dichos conceptos; mismos que son los siguientes:

El Maestro Gabino Fraga, lo define de la siguiente manera. (24)

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

A su vez, Andrés Serra Rojas lo conceptúa así (25):

"Todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados, en perjuicio de los propios particulares, por violaciones al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".

(24) Gabino Fraga, Derecho Administrativo P. 425.

(25) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo P.

Por su parte Carrillo Flores, concibe el recurso administrativo como: "La posibilidad de que un particular impugne ante la autoridad administrativa, una decisión, con el derecho de que la autoridad ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del asunto".(26)

El maestro Merckel lo define de la siguiente manera (27): "Los medios de que disponen las partes para pretender, por lo general, dentro un plazo breve, que las autoridades administrativas modifiquen a derogen el acto administrativo".

Para Gonzalo Armienta(28), "...el recurso en el ámbito de Derecho Procesal, es un medio de impugnación que la Ley ha concedido a las partes o a los terceros que gozan de la legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación".

Ahora bien, Delgadillo Gutiérrez(29), conceptúa al

(26) Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, P. 246.

(27) Adolfo Merckel, Teoría General del Derecho Administrativo, P. 105.

(28) Gonzalo Armienta Calderón, Derecho Tributario Mexicano, P. 216.

(29) Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Principios de Derecho Tributario, P. 187.

recurso administrativo de esta manera: "... es un medio de defensa que la Ley establece para aducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico.

Sobre el particular, Jorge Escola nos brinda la siguiente definición⁽³⁰⁾: Es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un Juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde".

Agustín A. Gordillo, refiere que los recursos administrativo en sentido amplio son⁽³¹⁾: "... todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativo ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública".

⁽³⁰⁾ Héctor Jorge Escola, Recursos Administrativos, P. 209.

⁽³¹⁾ Agustín A. Gordillo, Procedimiento y Recurso Administrativo, P. 87

Definitivamente, considero que las definiciones que han sido señaladas en los párrafos que anteceden, respecto de lo que debe entenderse por recurso administrativo, resultan desde un punto de vista muy particular, completas, pero independientemente de tal circunstancia, me atrevo a dar o establecer mi propio concepto de los tantas veces mencionados recursos administrativo y, sería el siguiente:

"Son los medios de defensa legales con que cuentan los gobernados para a través de los mismos, impugnar un acto o resolución de autoridad que les estén deparando un perjuicio directo y actual a sus intereses, con el objeto de que, en caso de resultar procedente, la misma autoridad emisora del acto recurrido o su Superior Jerárquico, emita otro en el que se subsanen los errores cometidos".

CAPITULO II. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Antes de entrar propiamente al estudio de la procedencia de los recursos contemplados en materia administrativa, considero necesario hacer mención a la clasificación que de estos hace nuestro derecho administrativo, y que resulta ser la siguiente:

Se señala que uno de los aspectos que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos; si es la misma que dictó la resolución que impugnan, estaremos en presencia de los denominados de reconsideración o reposición; pero si tomamos en cuenta que la instancia es resuelta por una autoridad distinta de la que dictó la resolución y en forma específica, el superior jerárquico, se dice que se trata de los recursos llamados de revisión o jerárquicos.

Por otro lado, tenemos que a veces la denominación responde a las distintas categorías o clases de actos que pueden impugnarse con uno u otro recurso, y también encontramos los casos, como el señalado en el Código Fiscal de la Federación, en el que el nombre del recurso denota su objetivo, y que resultan ser:

El recurso de revocación y el de oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución. (32)

Una vez que se han dado a conocer las bases o procedimientos tomados por las leyes de la materia para clasificar o determinar a los recursos administrativos y de experimentar por otra parte el resultado de los mismo, para un mayor defensa de los particulares frente a las resoluciones administrativas, que con su emisión les están deparando un perjuicio directo y actual a sus intereses, me atrevería a sugerir el suprimir esa separación de impugnaciones con recursos membretados en forma diferente, para dar paso a la instauración de uno solo, a través del cual se puede impugnar cualquier acto o resolución administrativa, evitando con esto que la diversidad de recursos se transforme en una trampa en lugar de ser un puente para la defensa de los gobernados.

Las anteriores premisas o consideraciones han sido acogidas por nuestra Legislación Administrativa Federal, ya que la misma señala, con cierta deficiencia, las pautas a seguir para la promoción de los recursos administrativos, lo cual en la práctica ha dado origen a la indefensión o

(32) cfr. Art. 116 C: F. de la F. vigente.

desamparo de los administrados por no saber utilizar el tipo de recursos para la resolución que se interesan en impugnar.

Una vez analizado todo lo anterior, es de señalar que fue hasta la expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuando por primera vez para la materia administrativa, se estructuró en forma amplia al recurso administrativo, del cual vemos, sólo existe un anteproyecto elaborado por la Unidad Jurídica de la Presidencia⁽³³⁾; por lo que ante tal circunstancia, son las propias leyes de la materia las que han establecido, en sus respectivos apartados, la procedencia de los recursos administrativos, los cuales son objeto del presente estudio.

Por lo tanto, en el caso concreto, exclusivamente se hará el estudio de los recursos administrativos de las leyes que con mayor frecuencia se aplican a las empresas y que resultan ser los que a continuación se señalan:

A. RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de

(33) Emilio Margain Manatou, El Recurso Administrativo En México, P. 109

Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores⁽³⁴⁾, contempla en uno de sus apartados al recurso de inconformidad, mismo que procede en contra de las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que los mismos trabajadores, sus beneficiarios o los patronos estimen lesivas de sus derechos.

En este caso, el citado Reglamento es claro al señalar que no serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

Ahora bien, para la debida procedencia del recurso administrativo que nos ocupa, se deberá de señalar con toda precisión al momento de ser interpuesto, todas y cada una de las características señaladas en el artículo 8 del Reglamento en cita.⁽³⁵⁾

En este orden de ideas, si el escrito que contiene el

(34) cfr. Art. 7 del reglamento citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 1973.

(35) cfr. Art. 8 Reglamento en cita. "Nombre del promovente y, en su caso, el de su representante, domicilio para recibir notificaciones, número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere.

Nombre y domicilio del Tercero o Terceros interesados, si los hubiere; y

Las razones por las que a su juicio, la resolución del Instituto lesiona sus derechos".

recurso que se analiza adolece de cualquiera de los requisitos señalados, se requerirá al promovente por una sola vez, para que dentro del término de diez días hábiles, corrija dichas anomalías, ya que en caso de resultar omiso respecto de tal circunstancia, dicho recurso será desechado de plano.

El requerimiento señalado en el párrafo que antecede, deberá señalar con toda claridad los puntos en los cuales el escrito fuere impreciso o incompleto.

El término para interponer dicho recurso será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios, y de quince para los patrones, contados en ambos casos, a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en el que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido. (36)

Los términos y plazos señalados en el citado Reglamento se computabilizan por días hábiles.

En este recurso se admitirán toda clase de pruebas, siempre y cuando se relacionen con los hechos

(36) crf. Art. 9 Reglamento de la Comisión de Inconformidades citado.

controvertidos y que no sean contrarios al derecho y a la moral.

Para resolver el recurso de inconformidad, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de las diligencias para el conocimiento de la verdad.⁽³⁷⁾

La Comisión podrá otorgar un plazo, hasta de diez días, para el desahogo de las pruebas cuya naturaleza así lo amerite, o para que presenten las que no pudieron acompañarse con el escrito inicial.⁽³⁸⁾

Por último, la Secretaría de la Comisión, una vez recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido, formulará dentro de los diez días siguientes, proyecto de resolución que será turnado a la misma, para que resuelva dentro de los quince días ulteriores.⁽³⁹⁾

También la ley del Seguro Social vigente, en su artículo 274 contempla un recurso denominado de inconformidad, misma en el cual también se señalan las

⁽³⁷⁾ crf. Art. 13 Reglamento en cita.

⁽³⁸⁾ crf. Art. 14 Reglamento en comento.

⁽³⁹⁾ crf. Art. 15 Reglamento de la Comisión en comento.

características o requisitos que se deben de satisfacer para su procedencia, y que no verían mucho respecto de los señalados en el ya analizado.

B. RECURSO DE REVOCACION.

Este se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación, el cual señala en uno de sus apartados⁽⁴⁰⁾, que el mismo resulta procedente en contra de resoluciones definitivas que:

Determinen contribuciones o accesorios.

Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley. Y, siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

De lo anterior, se puede deducir lógicamente que el recurso de revocación resulta improcedente en contra de resoluciones que deciden el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, y que viene siendo optativo para el interesado, es decir, podrá elegir entre interponer el recurso de referencia o acudir directamente el Tribunal

(40) crf. Art. 117 Código Fiscal vigente.

Fiscal de la Federación a promover el juicio de nulidad respectivo.

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

Como ya ha quedado debidamente especificado en el capítulo I de la presente investigación, en este recurso se podrán ofrecer toda clase de pruebas, con excepción de la testimonial así como la confesional a cargo de autoridades, mediante la absolución de posiciones, esto es, preguntas que se formulen directamente y en forma personal.

C. RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

También este recurso se encuentra regulado en el actual Código Fiscal de la Federación⁽⁴¹⁾, el cual señala que la instancia administrativa que nos ocupa, se hará valer contra las siguientes resoluciones:

Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se

(41) crf. Art: 118 Código Fiscal actual.

alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora, o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 121 del Código Tributario vigente.

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

De igual manera, en los que se determina el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso en estudio será obligatorio para los gobernados, antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar la nulidad de la resolución impugnada, y se hará valer ante la oficina ejecutora, y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal. (42)

En consecuencia, se puede asegurar que la instancia

(42) crf. Art. 126 C. F.

administrativa que nos ocupa, no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas finanzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES.

Como ya quedo debidamente detallado en el capítulo I de mi presente investigación, a partir del 15 de enero de 1988, la nulidad de notificaciones dejó de tramitarse por medio de un recurso específico, dando por consiguiente que la impugnación de aquellas notificaciones que se practiquen sin tomar en cuenta para ello lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, se llevarán a cabo conforme a las reglas contenidas en el dispositivo jurídico en cuestión

Ahora bien, a efecto de reforzar lo antes señalado, es de manifestar que de acuerdo con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, todos los actos de autoridad que de algún modo u otro afecten la esfera jurídica de los particulares, deberán ser notificados a estos, ajustándose a las reglas legales aplicables al caso.

Todo acto indebidamente notificado, en virtud de

hacerse nugatoria con ello la garantía de audiencia aludida, dará lugar a su impugnación; por ello, el Legislador Federal incluyó en el Código Fiscal de la Federación, en la Sección Cuarta, del Título Quinto, Capítulo I, referido a los recursos administrativos, la impugnación de las notificaciones, sustituyendo así el recurso de nulidad de notificaciones.

De acuerdo con el artículo 129 del Código Tributario vigente, cuando un particular considerase que un acto administrativo no le fue notificado o que la notificación se llevó a cabo en forma ilegal, y siempre que se trate de actos que puedan ser recurridos conforme a los recursos administrativo que contemplan el artículo 116⁽⁴³⁾ de dicha Ley y a los cuales ya se hizo referencia con antelación, deberá estar sujeto a lo siguiente:

Si el afectado afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación de este, deberá hacerse valer conjuntamente con la interposición del recurso administrativo que proceda contra tal acto, manifestando en el texto la fecha en que lo conoció.

(43) cfr. Art. 116 C. F. de la F. citado.

"I. El de revocación.

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

En otro supuesto, si el particular niega conocer el acto, expresamente deberá manifestar tal desconocimiento a través del recurso administrativo conducente y que haga valer ante la autoridad competente para notificar el citado acto administrativo.

Hecho que sea lo anterior, la autoridad respectiva deberá darle a conocer al particular, tanto el acto administrativo, como la notificación que del mismo se hubiere practicado. Para tales efectos, el inconforme tendrá que señalar en su recurso, el domicilio en el cual se le deban dar a conocer tales actuaciones y el nombre o nombres de las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones.

Interpuesto el recurso respectivo, la autoridad estudiará los agravios expresados contra la notificación, antes de entrar, propiamente, al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiere hecho del acto administrativo.

Sí como resultado del estudio hecho al recurso, la autoridad resuelve que no hubo notificación o que habiéndola, esta fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que

manifestó conocerlo o en la fecha en que se le dio a conocer, es decir, conforme a lo señalado en la fracción II del citado artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, quedando por consiguiente sin efectos todas las actuaciones que se hubieren realizado conforme a la ilegal o inexistente notificación; acto seguido, la autoridad deberá entrar al estudio de la impugnación que en su caso se hubiere hecho contra el acto administrativo. Por otro lado, el precepto en comento establece que en el caso de actos regulados por otras leyes federales, la notificación efectuada por las autoridades fiscales deberá ser impugnada mediante el recurso administrativo establecido en dichas leyes y conforme a las reglas previstas en el tantas veces mencionado artículo 129 del Código en cuestión.

D. RECURSO DE RECONSIDERACION.

Este recurso es uno de los que se encuentran amparados por las Leyes administrativas encaminadas a regular el buen funcionamiento de las empresas, y como ejemplo de ellas, puedo citar a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la cual señala que el recurso en comento procederá contra las resoluciones que se dicten en contravención de esa Ley y demás disposiciones derivadas

de ella⁽⁴⁴⁾, apreciación que sufrió una gran transformación mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1980, que tuvo por objeto principal el introducir el mecanismo que contiene la Ley de Amparo, para lograr la suspensión provisional y definitiva de ciertos actos reclamados, como son los que ordenan la clausura de un establecimiento o bien el arresto hasta por 36 horas del infractor.

La reforma se guió, esencialmente, por la estructura que se le dio al recurso administrativo en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tal instancia se debe hacer valer dentro del término de quince días hábiles siguiente a la notificación del acto administrativo respectivo, ante la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el cual se podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesional, siendo resuelto el mismo por los funcionarios que designe el titular de la Secretaría de Estado anunciada, salvo que se trate de resoluciones que el mismo emita, caso en el cual le corresponderá resolver dicho recurso.

(44) cfr. Art. 16 Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, reformada.

Tratándose de resoluciones cuyos efectos no puedan suspenderse en los términos del Código Tributario vigente, la interposición del recurso suspenderá la expedición de la evolución de la resolución impugnada, si así lo solicitare el recurrente y subsistirá la suspensión hasta que de oficio o a petición del propio interesado se resuelva en definitiva sobre dicha suspensión.

E. RECURSO DE REVISION.

Esta instancia administrativa se encuentra contemplada en el capítulo Décimo Tercero de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁽⁴⁵⁾, la cual en su artículo 91 señala que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con base en esa Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en revisión a través de un escrito que se presentaría ante el Superior Jerárquico de la responsable, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la combatida, salvo que el acto que la motivó se encuentre

(45) cfr. Art. 91 de la Ley mencionada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975.

regido por otra ley, caso en el cual se estará a lo dispuesto en la misma.

En este recurso también se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, lo que se deberá hacerse al interponer el recurso, acompañándose los documentos correspondientes. (46)

Ahora bien, las autoridades que tengan conocimiento del recurso en comento, emitirán su fallo dentro de los treinta días siguientes a la fecha de recepción de las pruebas, o si se ofrecieran pruebas que ameriten desahogo especial, a la fecha en que se haya efectuado éste.

La interposición de este recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe⁽⁴⁷⁾, respecto de cualquier otra clase de resoluciones o sanciones, como por ejemplo, el arresto hasta por 36 horas, la suspensión de otorgará si concurren, entre otros requisitos, que no tengan por efecto la consumación o continuación de actos u omisiones que implique afectación al interés social, al

(46) cfr. Art. 93 Ley Federal de Protección al Consumidor
(47) cfr. Art. 98 Ley en cita.

orden público; que no se ocasione daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos, y que la ejecución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible o de difícil reparación en contra del recurrente.

CAPITULO III. LA INSTAURACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

A. NECESIDAD DE LOS RECURSOS Y SU AGOTAMIENTO.

En el presente capítulo analizare un aspecto de vital importancia, que consiste en determinar si el recurso administrativo es realmente una figura jurídica necesaria, o si, por el contrario, representa un obstáculo para la expeditéz en el ejercicio de la función administrativa y, por ende, contribuyen a su ineficacia.

Desde un punto de vista muy particular, considero que todo país democrático debe contar dentro de su estructura jurídica con una institución procedimental, que vendría siendo el medio de defensa del particular e instrumento de autodefensa de la legalidad por parte de la administración, encontrando su sustentación en las siguientes consideraciones.

Primeramente, se abordará la necesidad del recurso administrativo como derecho de instancia del particular frente a la administración.

El Maestro Jéz⁽⁴⁸⁾ se refiere en forma genérica a la necesidad de la instauración de recurso jurisdiccionales,

(48) Gastón Jéze, Principios Generales de Derecho Administrativo P. 368.

al sostener que la ausencia, en un país, de recursos jurisdiccionales ampliamente abiertos, es una causa de perturbación social y de anarquía. Todos los espíritus liberales tienen el sentimiento de que un individuo no puede ser víctima de una ilegalidad sin que exista para ello un remedio. Este razonamiento tiene plena validez para fundamentar la existencia de los recursos administrativos.

Nava Negrete manifiesta que, hay dos razones para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa, con relación a los actos de otras autoridades.

"Bastaría tener en cuenta que el recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia a fin de sostenerlo como institución vigente... También las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas".(49)

(49) Alfonso Nava Negrete, Recursos Administrativos, en Justicia Administrativa, P. 42.

De lo anterior, se puede apreciar que se coincide en establecer como una necesidad la instauración del medio de defensa en estudio, por que de esta manera se está garantizando el derecho de audiencia, y al controlar la legalidad de los actos de la administración, se convierte en un instrumento de impartición de justicia administrativa.

Aún y cuando en la práctica administrativa se aprecian ciertas desventajas de esta institución procedimental, considero que es imperiosa la necesidad de incorporarla a la normatividad jurídica.

Por eso, estimo que todo ordenamiento jurídico regulador de actos de autoridad, debe contar con sus respectivos recursos antes de acudir a la vía jurisdiccional, con el objeto de dar oportunidad al particular de defenderse ante los propios órganos de la administración.

Siguiendo con este orden de ideas y por lo que hace a la necesidad de agotar las instancias administrativas que nos ocupan, se puede afirmar que, en la especie, resulta por demás indispensable el que los gobernados, antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar

la nulidad de determinado acto o resolución que le este deparando un perjuicio directo y actual a sus intereses, el que, en caso de que exista un medio ordinario de defensa para impugnar dicho acto, lo haga valer en forma primaria, lo anterior en razón de que la ley normalmente establece que será improcedente acudir ante los órganos jurisdiccionales, si en el orden administrativo existe algún recurso ordinario de defensa, que le permita al gobernado obtener en caso de que proceda, la anulación del acto administrativo respectivo, tal apreciación la encontramos en forma específica en el campo tributario, en el cual, el Código Fiscal de la Federación señala, en uno de sus apartados,⁽⁵⁰⁾ la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra actos que bien pudieron ser recurridos por algún recurso, claro esta que con excepción de aquellas instancias administrativas cuya interposición tenga el carácter de optativas.

Esta misma situación la podemos encontrar en la Ley de Amparo, concretamente en el Artículo 73, Fracción XV, precepto legal que determina la improcedencia del juicio de garantías contra actos de autoridad distintos de los judiciales, cuando deban ser recurridos de oficio, conforme

(50) cfr. Art. 202, Fracción VI, C. F. vigente.

a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso o medio de defensa, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley, se suspendan los efectos de dicho acto mediante la interposición de recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la propia ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

Desde este punto de vista, insisto, que en la práctica administrativa es por demás necesario el agotamiento de los recursos administrativos ahí contemplados, por que, entre otras finalidades del mismo, encontramos que se le está permitiendo a la propia Administración Pública revocar sus actos o instancias y, de esta manera emitan sus resoluciones con estricto apego a derecho; otra de las finalidades que saltan a la vista y que hacen necesario el agotamiento de las instancias administrativas en comento, se hace consistir en que los agraviados por una resolución que estimen ilegal, se encuentran facultados para impugnar la misma a través del recurso ordinario que corresponda, y que en caso de resultar procedente tal recurso, se pueda obtener la modificación o nulificación del mismo, a fin de establecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

En relación con lo anterior, Antonio Jiménez González se a pronunciado de la siguiente manera:⁽⁵¹⁾

Que el agotamiento obligatorio de los recursos administrativos parecieran que estuvieran en conflicto con la de su carácter potestativo, pero la realidad señala una situación contraria, ya que si se toma en cuenta el estricto sentido de este principio, veremos que el mismo señala que antes de que el particular pueda acudir ante el Tribunal fiscal de la Federación a ejecutar la acción de nulidad interponiendo el juicio respectivo, deberá agotar precisamente los recursos a que se refiere el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación.⁽⁵²⁾ Lo anterior resulta de esta manera, por encontrarse consignado en el artículo 120 del referido código Tributario.⁽⁵³⁾

A manera de ejemplo tenemos que, si un particular

(51) Antonio Jiménez González, Lecciones de Derecho Tributario, P. 469-475.

(52) cfr. Art. 116 C. F. "Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal Federal, se podrá interponer los siguientes recursos":

I.- El de revocación.

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

(53) cfr. Art. 120 invocado "La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución deberá agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho tribunal".

decide promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, respecto de una resolución que fue emitida con fundamento en una ley administrativa que contempla un recurso administrativo, mediante cuya interposición bien pudo el gobernado obtener su modificación o en su caso, la nulidad de la misma, en tal circunstancia, el Tribunal fiscal de la Federación, a través de la Sala Regional respectiva, declarará improcedente el citado juicio, aduciendo la actualización de la hipótesis prevista por el citado artículo 202, Fracción VI, del Código fiscal vigente.

Por lo anterior, se puede observar de manera clara y precisa la enorme trascendencia que tiene en la práctica administrativa, el agotamiento de los recursos ahí contemplados.

B. TERMINOS.

1. Promoción.

Como ya ha quedado debidamente señalado en el capítulo I del presente trabajo de investigación, dentro de nuestra legislación y concretamente dentro de la materia

administrativa, existen diversos recursos que se pueden hacer valer en contra de la determinación de un tributo y sus accesorios, desde este punto de vista tenemos que, el actual código Tributario establece que⁽⁵⁴⁾ los recursos que se encuentran señalados en dicho ordenamiento legal, contarán con un término de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto que se pretende recurrir, o al día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo o su ejecución, para hacerlos valer por parte de los gobernados afectados e interesados en su substanciación.

Ahora bien, es menester hacer hincapié en que los recursos administrativos a que se han hecho referencia, son procedentes en forma exclusiva contra actos administrativos de carácter fiscal, sin embargo, al tratarse de organismos fiscales autónomos, como en el caso resultaría ser el del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyos créditos a su favor tiene carácter fiscal, será en su propia ley en donde se encuentre establecida la defensa legal⁽⁵⁵⁾ con la que los particulares cuentan para inconformarse contra las determinaciones de dicha autoridad y de igual manera se establecerá en la misma Ley los términos para su interposición.

⁽⁵⁴⁾ cfr. Art. 121 C. F. en comento.

⁽⁵⁵⁾ cfr. Art. 274 Ley del Seguro Social vigente.

De igual manera tenemos que, los actos emitidos por autoridades administrativas, cuyas resoluciones no tiene carácter fiscal, también son sus propias leyes las que prevén la interposición de los recursos administrativos respectivos y como ejemplo de ello, puedo señalar a las instancias administrativas contempladas en la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica,⁽⁵⁶⁾ así como el previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor.⁽⁵⁷⁾

2. Resolución.

En relación con este punto, me permito hacer referencia, tanto al término o plazo con que cuenta la autoridad para emitir su resolución en cuanto al fondo de la materia sobre el cual versó el recurso, así como el diverso contenido que puede tener dicha resolución.

Bajo esta tesis, el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, establece que las autoridades deberán notificar al recurrente, dentro de un plazo que no exceda de los cuatro meses contados a partir de la interposición

⁽⁵⁶⁾ cfr. Art. 16 Ley Sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica.

⁽⁵⁷⁾ cfr. Art. 91 Ley Federal de Protección al Consumidor.

del recurso, la resolución que ponga fin al mismo, ante tal circunstancia, se tiene que si dentro de tal plazo no se lleva a cabo la notificación respectiva, estaremos en presencia de la ficción jurídica denominada negativas fictas, es decir, el recurrente podrá considerar que la autoridad ha resuelto en sentido desestimatorio sus pretensiones.

Aquí cabría hacer mención a uno de los motivos que me orilló a abordar el presente tema de investigación y que resulta ser el siguiente:

En la práctica administrativa se ha podido observar que, diversas autoridades concedoras de los recursos respectivos, en muchos de estos casos, resultan ser omisas respecto de emitir dentro del término legal, la resolución a los mismos, motivo por el cual propongo que en la especie y de manera automática se declarase la nulidad de la resolución impugnada, circunstancia que resulta hipotética, pero que en un momento dado puede marcar la pauta para que, de alguna manera, se presione a las mismas autoridades a que en forma expedita resuelvan aquellas instancias que son sometidas a su consideración.

C. AUTORIDAD COMPETENTE.

Las autoridades ante quienes puede intentarse el recurso administrativo, conforme a la Ley, bien podrían ser, la misma que dictó el acto o resolución que se pretende recurrir, el superior jerárquico de aquella que emitió el mismo, o bien, un organismo especialmente constituido para tal efecto, tal y como a continuación se pasará a analizar:

El recurso administrativo ante la misma autoridad; este tipo de recurso, es aquel que se interpone ante la misma autoridad emisora de la resolución objeto de impugnación.

Este recurso administrativo es el que más ha sido criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y resolutoria, se presupone la tendencia a confirmar la resolución reclamada.

Su utilidad resulta indiscutible, cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguardan, tanto los derechos del particular, como la buena marcha y la eficacia de la administración pública.

A pesar de que la tendencia es la de instituir recursos ante autoridades diversas o superiores, hay

cuerpos legales que regulan medios de impugnación ante la misma autoridad.

El recurso a que me he referido ha recibido, tanto en la doctrina, como en la legislación, diversas denominaciones y entre ellas, la que sobresale es la de "RECURSO DE RECONSIDERACION".

Otra de las denominaciones que ha recibido el recurso en estudio, es la de "Recurso de Gracia", y se defiende como aquel que es interpuesto ante la misma autoridad que ha tomado la decisión, con la intención de conseguir de ella su reforma o anulación.

Por otro lado, y como ya ha quedado debidamente demostrado, en la actualidad existe una gran tendencia consistente en que de los recursos administrativos conozca una autoridad diversa a la que emitió el acto y ésta puede ser, tanto la autoridad jerárquicamente superior, como otra diversa, con competencia exclusiva para el conocimiento y decisión de los mismos.

Estos dos tipos de autoridad, tiene sus pros y sus contras.

En efecto, si examinamos a las autoridades creadas expofeso para la resolución del recurso, podemos observar que les será difícil manejar todos los aspectos que se presentan en diversas áreas de una Dependencia; y por otra parte, se corre el riesgo de que se conviertan en una unidad demasiado poderosa.

Respecto de los recursos que se resuelven por la autoridad superior, en virtud de la propia relación de trabajo, ésta puede ser proclive a confirmar la resolución impugnada.

Consideró que la tendencia de crear organismos especializados para la resolución de los recursos, ya sean jerárquicamente superiores o de competencia exclusiva es trascendente, pues implica una mayor garantía de aciertos que la decisión de los mismos recursos sea de órganos a los que se encomienda la gestión de los asuntos administrativos.

Ahora bien, se puede decir que tanto nuestro Código Fiscal de la Federación, como algunas leyes de carácter fiscal, han previsto recursos administrativos que pueden ser agotados ante las autoridades anteriormente citadas, es decir, se promoverán tales instancias ante la propia

autoridad de la que emana la resolución impugnada o, su superior jerárquico, o bien, ante un órgano distinto del emisor del acto recurrido.

Es importante e indispensable el que se señale, durante la promoción de cualquiera de los recursos contemplados en materia fiscal, la autoridad a la cual se dirige el mismo, por así señalarlo el artículo 18, Fracción III, del Código Fiscal vigente.

En este orden de ideas y tal como ha quedado debidamente señalado en párrafos que anteceden, concretamente dentro de éste III capítulo, que tratándose de organismos fiscales autónomos, serán en sus propias leyes en donde se encuentre plasmada de manera clara y precisa la autoridad ante la cual se deberá hacer valer la instancia correspondiente.

D. RESOLUCIONES.

En este enfoque, considero procedente hacer una clara distinción entre las resoluciones administrativas, mediante las cuales se decide sobre la pretensión deducida en la instancia de reacertamiento y las sentencias.

Si bien es cierto que tanto la resolución definitiva dictada en ocasión del planteamiento de un recurso administrativo, como la sentencia, son actos mediante los cuales se resuelven situaciones que afectan la esfera jurídica de los particulares, existen notas esenciales y presupuesto materiales de cada una de estas categorías jurídicas que permiten diferenciar la vía administrativa de reacertamiento del proceso contencioso administrativo y, consecuentemente, el acto de reacertamiento respecto de las sentencias.

La resolución de reacertamiento surge de un procedimiento de carácter administrativo, y de ninguna manera resuelve un litigio, pues únicamente tiene por objeto determinar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo.

Pudiera pensarse que el procedimiento administrativo presupone un conflicto de intereses entre la autoridad y el particular, pero dada la naturaleza del acto administrativo, tal apreciación es errónea, ya que tanto la Administración Pública, como el administrado, están motivados por un objetivo común y éste viene a ser el de que la actividad de los Organos del Estado se apegue al principio de juricidad.

Al referirse a las sentencias, el maestro Alfredo Rocco dice: "...Es el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (Juez) aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés".(58)

Una vez establecida la diferencia entre la sentencia y la resolución administrativa de reacertamiento, se puede definir a ésta última como el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso de igual naturaleza, decide sobre la legalidad o ilegalidad de un acto dictado por los órganos de la Administración Pública.

La resolución administrativa decisoria del recurso no siempre surte los mismos efectos, en ocasiones, la impugnación se apoya en un vicio formal o de procedimiento, y otras veces se afirma la ilegalidad del acto administrativo, por adolecer de un vicio substancial o de fondo.

Si la resolución se hace valer en razón de que la

(58) Alfredo Rocco, La Sentencia Civil, P. 51.

misma adolece de un requisito de forma, entonces la autoridad, no tendrá por que emitir juicio alguno sobre el fondo del asunto, sino que deberá limitarse al examen de tal cuestión y, en su caso, resolver sobre su procedencia, dejando a salvo las facultades de la autoridad para reponer el acto una vez que se subsane esa irregularidad, pero si el recurso tiene por objeto atacar un vicio de fondo, se declarará la nulidad del acto reclamado, y se reemplazará, si así procediese, por un acto administrativo que satisfaga la pretensión del interesado, si ésta proviene de una pretensión del particular.

Concluyentemente, puedo afirmar que en el Derecho Positivo Mexicano, la interposición de un recurso, siempre tendrá por objeto la anulación o modificación del acto administrativo.

Uno de los principales efectos de una resolución administrativa dictada en vía de reaceramiento, es su definitividad, pues en el caso de que la resolución sea desestimatoria, el particular tendrá la posibilidad de acudir ante un órgano jurisdiccional.

Al resolverse un recurso administrativo en forma

definitiva, se agotan todas las posibilidades de que en la misma sede se anule o modifique el acto reclamado; en consecuencia, sólo queda al particular el acceso al proceso contencioso administrativo, o en su defecto, el juicio de amparo. (59)

Asimismo, la resolución definitiva de reacertamiento amplía las facultades del órgano administrativo que emitió el acto objeto de impugnación, en virtud de que si en aquella se ordena modificarlo conforme a lo dispuesto por la Ley, la autoridad deberá admitir una nueva resolución mediante la cual se dé cumplimiento al mandato de la autoridad revisora.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 16 Constitucional, toda resolución administrativa deberá estar fundada y motivada, es decir, en la misma se deberá de manifestar las razones por las cuales se llegó a resolver en un determinado sentido, citándose además los fundamentos de derecho que sirvieron de base para su emisión.

La debida fundamentación y motivación resulta de

(59) En el Derecho Mexicano, en algunos casos, el juicio de garantías es sucedáneo del contencioso administrativo.

extrema importancia, tan es así que cuando el acto administrativo impugnado cumple con tales requisitos, si la resolución de reacertamiento no se encuentra debidamente fundada y motivada, el juzgador en sede jurisdiccional, determinará su ilegalidad, y por lo tanto, el acto que fue objeto de revisión quedará invalidado.

La causa normal de terminación de los recursos administrativos es el reacertamiento, mediante éste se concluye en forma definitiva la vía administrativa, y si bien es cierto que el particular tiene otras instancias de defensa, éstas son de carácter jurisdiccional.

En materia fiscal, por ejemplo, una vez emitida la resolución definitiva, el agraviado o perjudicado cuenta con el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, esta instancia de ninguna manera se puede considerar como una prolongación del recurso administrativo, por tratarse de un procedimiento de carácter jurisdiccional (proceso). Por lo que hace a otros medios de defensa, el particular cuenta con el juicio de amparo; de todo lo antes expuesto se puede concluir que la causa normal de terminación de los recursos administrativos es el acto final de reacertamiento, el cual se encuentra revestido de definitividad.

A manera de conclusión, es de resaltar que en materia

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

1. Desechar el recurso por improcedente, cuando se actualicen los supuestos a que se refiere el artículo 124 del citado Código. (60)

2. Confirmar el acto recurrido, como consecuencia de haber declarado infundados e ineficaces los agravios hechos valer por la parte recurrente en su instancia respectiva, es decir, que los agravios en comento resultaron insuficientes para lograr desvirtuar la legalidad y procedencia de la resolución recurrida.

(60) cfr. Art. 124 Código Fiscal de la Federación vigente: "Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.

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

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

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

VI. En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la Fracción II del artículo 129 de este Código.

VII. Si son revocados los actos por la autoridad".

3. Mandar reponer el procedimiento administrativo, lo que acontece en aquellos casos en que se declara la invalidez de un procedimiento determinado en base a la eficacia de los agravios, pero reservándose la autoridad las facultades para emitirlo de nueva cuenta.

4. Dejar sin efectos el acto impugnado, lo anterior como consecuencia de la consistencia de los argumentos vertidos por el recurrente en vía de agravios, e inclusive como consecuencia de las facultades potestativas que le confiere a la autoridad el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, cuando no obstante la insuficiencia de los agravios, se advierta la ilegalidad del acto.

5. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; sobre el particular resulta procedente hacer mención a la siguiente consideración:

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, tal disposición deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún y cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del dicho Código Tributario.⁽⁶¹⁾

(61) cfr. Art. 67 Código Fiscal en comento.

CAPITULO IV. EL RECURSO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION.

A. TIPIFICACION.

Antes de entrar propiamente al estudio del recurso que nos ocupa, es menester hacer la aclaración que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización tiene como su antecedente inmediato a la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas,⁽⁶²⁾ a la cual abrogó, razón por la cual considero indispensable analizar, primeramente cómo dicha Ley regulaba la aplicación de tal instancia administrativa promovida en contra de resoluciones emitidas con fundamento en dicho Ordenamiento Legal y que resultaba ser de la siguiente manera:

En primera instancia, dicho recurso se encontraba regulado o encuadrado en el artículo 44 del Ordenamiento Administrativo de referencia, el cual establecía que todas aquellas personas afectadas por resoluciones que la Secretaría de Industria y Comercio dictara con fundamento en esa Ley, en su Reglamento o disposiciones relativas, podían recurrirlas dentro del plazo de ocho días hábiles siguientes a aquel en que recibieran la mencionada

(62) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 1961.

resolución, estando posibilitado el recurrente para ofrecer toda clase de pruebas y datos que estimara pertinentes.(63)

Se señalaba que con la simple interposición de dicha instancia administrativa, se suspendía la ejecución de la resolución objeto de impugnación, siempre y cuando ésta versase sobre el pago de multas, con la única salvedad de que el afectado garantizara su importe.

En este orden de ideas y entratándose de otras resoluciones, la posibilidad de que no se llevara a cabo la ejecución de la resolución, es decir, se suspendiera la misma, era que no se ocasionara perjuicio al interés social.

Como se podrá apreciar del simple análisis de lo anteriormente señalado, y como ya ha quedado debidamente establecido a lo largo de mi presente trabajo de investigación, era muy escueto el procedimiento establecido para la instauración de los recursos establecidos en

(63) cfr. Art. 44 de la Ley en cita "Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Industria y Comercio dicte con apoyo en esta Ley, en su Reglamento y disposiciones relativas, podrán solicitar su reconsideración dentro del plazo de ocho días hábiles..."

materia administrativa, circunstancia que se acentúa aún más en la Ley que se señala, por lo cual resulta imperiosa la necesidad de creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos que venga a regular de manera más amplia y eficaz, entre otras cosas, la procedencia y aplicación de las mencionadas instancias administrativas; pero hasta en tanto se llega a cristalizar dicho proyecto, seguirán siendo las propias Leyes Administrativas las que lleguen a establecer dichos recursos, así como las formas que se deberán de seguir para hacerlos valer.

Tal es el caso de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, (64) la cual contempla en su capítulo III, concretamente en el artículo 121, al recurso de reconsideración y lo considero así ya que, aún y cuando dicha denominación no se encuentra plasmada de manera expresa en la Ley que se cita, al promoverse tal instancia ante la misma autoridad que emitió la resolución objeto de impugnación, lo ubica dentro de los de esa naturaleza.

Por lo anterior y si tomamos en cuenta además lo señalado en el capítulo II del presente trabajo de

(64) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1° de julio de 1992.

investigación, en el mismo señalé que uno de los aspectos que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la Autoridad Administrativa encargada de resolverlos, caso en el cual si se trataba de la misma que dictó la resolución impugnada, se dice que se está en presencia del recurso denominado de reconsideración.

Una vez hecha la aclaración correspondiente, acto seguido procedo a analizar la manera en la cual la Ley en estudio regula a dicho recurso administrativo.

Como ya señalé inicialmente dentro de este propio capítulo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización contempla en uno de sus apartados un recurso administrativo en favor de los particulares perjudicados por una resolución emitida con fundamento en esa Ley, el cual deberá de presentarse por escrito ante la propia autoridad que emitió la resolución objeto de impugnación, contando para tal efecto con un término de quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución recurrible. (65)

Aquí, cabe hacer mención de manera especial a la

(65) cfr. Art. 121 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

ampliación del término que se le está dando al particular afectado por una resolución de esa naturaleza, para hacer valer la instancia correspondiente, ya que la entonces Ley General de Normas y de Pesas y Medidas solamente concedía por tal motivo, un término de ocho días hábiles siguientes a aquel en que recibían la notificación.

Ahora bien, como lo señala el ordenamiento Administrativo que nos ocupa, dicho recurso deberá presentarse por escrito, al cual deberán de anexársele las copias que a continuación se enuncian:

Primeramente, el o los documentos con los cuales acredite el recurrente su personalidad, siempre que el recurso no fuese interpuesto en nombre propio; además, copia del documento base de la acción, es decir, el documento donde consta el acto o resolución que se va a recurrir y finalmente, todas aquellas probanzas que a su derecho convengan, siempre que éstas tengan relación directas con los hechos constitutivos de la infracción. (66)

En este sentido, dentro del inciso B), correspondiente

(66) cfr. Art. 122 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización vigente.

al capítulo I de mi presente trabajo, hablé que en los recursos administrativos se admiten toda clase de pruebas, con excepción de la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones, lo cual quiere decir que si se lleva a cabo una interpretación a contrario-sensu de la anterior disposición, se puede apreciar que en los mismos, si se admite la testimonial de los particulares.

La anterior circunstancia tiene plena aplicación y vigencia en el caso concreto, ya que el artículo 118 de la citada Ley Federal sobre Metrología y Normalización textualmente señala:

"Excepto la confesional, en el recurso administrativo podrán ofrecerse toda clase de pruebas, siempre que tengan relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida. Al interponerse el recurso deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse las documentales".

Siguiendo con lo anterior y por lo que hace al capítulo de pruebas, si en dicho recurso se ofrecieran unas que ameriten ulterior desahogo, tal situación ocasionará que se le conceda al oferente un plazo que no podrá ser

menor de ocho días hábiles ni mayor de treinta, para que se lleve a cabo su desahogo. (67)

Por lo que hace a la presentación de testigos, documentos y dictámenes, éstos quedarán a cargo de la parte recurrente y en caso de que no fuesen presentados dentro del término concedido para tal efecto, la prueba correspondiente no se tomará en cuenta al momento de emitirse la resolución que proceda conforme a derecho.

B. PROCEDENCIA.

Si tomamos como pauta algunos de los ordenamientos administrativos que hemos analizado y entre los cuales señalé; a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, a la entonces Ley General de Normas y de Pesas y Medidas y a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, entre otras, en éstas se contempla al recurso de reconsideración, y como tantas veces lo he mencionado, éste resulta procedente en contra de toda clase de resoluciones pronunciadas con fundamento en la Leyes en cita, apreciación que sufrió una gran transformación mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la

(67) cfr. Art. 124 de la Ley en cita.

Federación de 18 de enero de 1990, la cual tuvo como objeto principal, el de introducir el mecanismo que contiene la Ley de Amparo para lograr la suspensión provisional y posteriormente definitiva de ciertos actos reclamados, que en la especie resultan ser aquellos que ordenan la clausura de un establecimiento o bien el arresto hasta por treinta y seis horas del infractor.

C. AUTORIDAD COMPETENTE.

Atendiendo a la propia naturaleza del recurso en estudio, tutelado por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se dice que, por tratarse de los recursos administrativos denominados de reconsideración, estos deberán promoverse ante la propia autoridad emisora de la resolución recurrida.

Este tipo de recursos, como ya he señalado, adolecen de un gran defecto, mismo que resulta ser el siguiente:

Se presupone la tendencia a confirmar la resolución reclamada, en razón de la identidad existente entre la autoridad emisora y resolutoria, ya que en el caso en estudio, resulta ser la misma.

Pero no se niega la posibilidad de que los mismos sean de gran utilidad para los gobernados, cuando éste es interpuesto ante una autoridad respetuosa del principio de legalidad, cuya tendencia es la de salvaguardar tanto los derechos de los particulares, como la buena marcha y eficacia de la Administración Pública.

Como consecuencia de lo antes apuntado, afirmo que para la debida procedencia de dicho recurso, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

La competencia del mismo órgano que dictó el acto que se va a impugnar y.

Por ser su agotamiento previo, requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción contenciosa administrativa, deberá deducirse en relación con los actos que puedan ser impugnados en esta vía jurisdiccional.

Por otro lado, si tomamos en cuenta el estricto sentido de lo señalado por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, veremos que el citado recurso deberá hacerse valer en forma directa ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución a debate, razonamiento que se

contrapone con lo establecido en el Reglamento de la Ley sobre Pesas y Medidas, mismo que tiene debida aplicación al caso que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en uno de los artículos transitorios de la anterior Ley Federal sobre Metrología y Normalización, (68) en el cual se establece (Reglamento en cita) que en todos los casos de inconformidad respecto de la aplicación de cualquiera de las disposiciones del citado Reglamento, la persona o personas inconformes podrán dirigirse a la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, actualmente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a fin de exponer la queja a que hubiere lugar, para que esta autoridad resuelva en definitiva. (69)

De lo cual se puede deducir que en el citado reglamento, no se señala a la misma autoridad emisora de la resolución recurrida, para que resuelva el recurso interpuesto, apreciación que bien pudiera ser la causa de confusión para aquellos particulares que afectados por

(68) cfr. Art. Tercero Transitorio de la citada Ley " En tanto se expide el Reglamento de la presente Ley, seguirá en vigor, en lo que no se oponga a sus disposiciones, el Reglamento de la Ley Sobre Pesas y Medidas".

(69) cfr. Art. 61 Reglamento de la Ley Sobre Pesas y Medidas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 1928.

resoluciones de esa naturaleza, intenten hacer valer la instancia correspondiente ante la autoridad supuestamente competente.

Pero si nos atenemos a que este recurso es de los denominados de reconsideración, como consecuencia lógica y atendiendo a los principios de la Ley sustantiva, así como doctrinales, vemos que los mismos deben de hacerse valer ante la propia autoridad emisora de aquella resolución objeto de impugnación.

D. AUSENCIA DE FORMALIDADES.

Sobre el particular quisiera hacer mención, en primer lugar, el por que considero necesaria la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos, que venga a unificar a los recursos administrativos establecidos en las diversas Leyes de esa naturaleza.

Lo anterior encuentra su razón de ser en que, si bien es cierto, tanto el procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para la instauración del recurso contemplado en dicha Ley, como aquellos señalados en las Leyes apuntadas a lo largo de mi presente trabajo de investigación, han venido funcionando, también es cierto

que tales procedimientos en la práctica administrativa no se encuentran actualizados, ni mucho menos responden a las necesidades propias tanto de los particulares, como de las autoridades que tienen ingerencia en la tramitación de cualquier instancia administrativa y entre las cuales se localiza la ya apuntada.

En efecto, encontramos que dentro del Sector Público Federal Central, así como las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, tienen, como ya he dicho, sus propios procedimientos específicos tendientes a regular de una manera o de otra la instauración de los recursos correspondientes, lo cual viene a convertir al proceso legal que nos ocupa en una enorme selva jurídica; circunstancia que es fácil de apreciar, dada la gran confusión y el entorpecimiento que las disposiciones actualmente vigentes ocasionan, de ahí, la necesidad de una revisión general tendiente a desencadenar la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos que venga a desahogar la multitud de normas de diversa índole que confunde al particular.

En otras palabras, considero necesaria la creación de un Código como el que se cita, para que intente regular o fijar, entre otras cosas, un procedimiento unitario

administrativo, que facilite a los particulares la defensa de sus derechos, que realice los cambios en forma paulatina y coherente, que no vaya a extremos y que no desencadene el caos ni la anarquía administrativa.

Con lo anterior, de ninguna manera estoy proponiendo que se destruya lo establecido, tampoco estoy tratando de provocar una revolución administrativa y de hacer que entre en crisis el sistema gubernamental, sino por el contrario, se busca y se quiere encontrar los lineamientos comunes de todos estos procedimientos, el sustrato esencial de la función administrativa en nuestro país y crear un sólo cuerpo que dé seguridad jurídica a los particulares, consolide la Administración Pública y agilice la actividad estatal.

En este orden de ideas, se está pretendiendo unificar y depurar el basto conjunto de normas concretas, eliminando de ellas las consideradas secundarias o no esenciales, significándose así un gran avance, pues se sustituirían en la parte conducente a Recursos Administrativos infinidad de Códigos, Leyes y disposiciones de diverso nivel actualmente vigentes, mismas que quedarían expresamente derogadas en la parte señalada.

Un Código del tipo de el que se plantea, daría un

nuevo aspecto a nuestra administración y podría hasta hacerla cambiar en fisonomía frente al particular.

Una cosa que debe quedar bien clara y que surge como otro motivo para pretender la creación de una Ley como la que se menciona, es que en nuestro régimen administrativo actual existe una gran proliferación de disposiciones y una heterogeneidad artificial de procedimientos, lo cual es una muestra clara de imperfección normativa, situación bien aplicada a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización conjuntamente con las demás Leyes de carácter netamente administrativas.

Las normas jurídicas deben ser concisas, coherentes y han de responder a un criterio claro, circunstancias que no se aprecian en la Ley en estudio, así como tampoco en muchas otras leyes administrativas que prevén en sus respectivos textos, instancias administrativas determinadas, mismas que ya han sido debidamente analizadas en este trabajo.

Por lo anterior, considero que no hay razón para que el régimen de recursos contra actos administrativos, sean distintos de una Secretaría a otra, tal y como viene ocurriendo en la práctica.

El procedimiento Administrativo que nos ocupa no debe tratarse o considerarse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución de un acto concreto de aplicación, así como tampoco se puede pensar que éste sea un curioso entretenimiento de los burócratas, consistente en coleccionar documentos para dejar constancia de los hechos más mínimos y de los trámites más irrelevantes.

Por ello, el propósito de crear un Código Federal Administrativo bien estructurado que venga a apartarse de todo ritualismo, rompiendo con muchos fetichismos, eliminándose de esta manera la rigidez de etapas, periodos y reformas.

Así entonces, la administración también se vería beneficiada internamente, ya que en gran parte simplificaría de trámites a los funcionarios que en cierta medida, se encuentran agobiados de tanto papeleo.

Por todos es bien conocido que la Administración Pública interviene en todas las esferas de nuestra realidad social, lo que hace necesario que se encuadre en el principio de legalidad con un absoluto respeto a la garantía de audiencia y al libre ejercicio del derecho de

petición. Estas características del estado de derecho garantizan las libertades y derechos de la persona humana, individual o socialmente considerada.

Los actos del ejecutivo, por su naturaleza, afectan en forma directa e inmediata a los particulares, lo que ocasiona, frecuentemente, controversias entre éstos y la autoridad.

Puede suceder que la autoridad al actuar, lesione la esfera jurídica de uno o más particulares o que al beneficiar a uno perjudique a otro, o que aquella resulte perjudicada; por ello, y en atención al principio de legalidad, deben propiciarse nuevas formas o métodos administrativos que faciliten la tramitación de los procedimientos, así como los recursos ante los diferentes órganos del ejecutivo.

En un estado de derecho como el nuestro, los actos administrativos deben ser gobernados siempre por el interés general, por ello la preocupación del Ejecutivo Federal de propiciar medidas que tiendan a acelerar las reformas administrativas en el país.

En México, como ya he dicho, no se puede hablar de un

sólo procedimiento Administrativo, sino por el contrario, de múltiples procedimientos administrativos; no todas las leyes administrativas señalan los caminos a los que los órganos de la administración se debe ceñir para la expedición y formulación de sus actos y para la impugnación de los mismos; es por eso que sostengo que en esta materia priva una gran dispersión que se traduce en anarquía. El particular que acude ante un órgano de la administración Pública, muchas veces no sabe como hacerlo ni a quien debe dirigirse.

Por eso sostengo que, el gobernado o el particular en la mayoría de las veces se encuentra en un completo estado de indefensión e incertidumbre, sujeto al criterio personal de un empleado administrativo, y en ocasiones puede no saber conducirse conforme a derecho, o en su defecto, habrá ocasiones en los cuales no sepa que recurso o instancia administrativa tiene que hacer valer para obtener de dicha administración, la revocación o reconsideración de una resolución que le está deparando un perjuicio directo y actual a sus intereses, esto en razón a la enorme diversidad de recursos contemplados en las Leyes Administrativas.

La propuesta de creación de no sólo un Código

Administrativa, sino también de un Tribunal Federal de Procedimientos Administrativos, es con la finalidad de hacer más eficiente el funcionamiento de la administración pública, asegurando el interés general y el interés propio de los particulares. También se busca dar cohesión y unidad a la materia procedimental administrativa que hoy en día se encuentra dispersa.

También se pretende, con la creación del Código tantas veces mencionado, que dentro del apartado que contemple la ventilación de los recursos administrativos, se establezca la forma o manera de obligar tanto a los gobernados afectados por una resolución de autoridad, de agotar la instancia administrativa contemplada en la Ley correspondiente, para de esta manera, en caso de que al resolverse tal recurso y persistiera la afectación a esos intereses jurídicos, se estuviera en aptitud de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la nulidad de la resolución en comento. Y de igual manera se estableciera en el citado Código Federal, la obligación a la autoridad conocedora del recurso administrativo correspondiente, a resolverlo dentro de un término preestablecido y que en caso de resultar omisa respecto de tal situación, propondría que tuviera aplicación al caso

que nos ocupa, la ficción jurídica denominada afirmativa ficta y que fundamentalmente viene a establecer que si dentro de determinado tiempo, la autoridad respectiva nada resuelve sobre un recurso que le fue puesto a su consideración, en consecuencia se tendrían como ciertos los argumentos hechos valer por la parte recurrente en su citada instancia administrativa.

Resulta lógico establecer que la propuesta a que hago mención requiere de una fundamentación, pero creo que puede marcar la pauta para que en un determinado momento se pueda hacer realidad tal inquietud y de esta manera, se cumpla con una de las finalidades de creación de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos, en la cual se llevaría a cabo, precisamente, la sistematización de todos aquellos procedimientos que en la actualidad se encuentran dispersos en las leyes administrativas, los que, en la mayoría de las ocasiones, como ya señalé, no se encuentran debidamente estructurados y como ejemplo de ella puedo citar a la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.

E. OBJETO.

Aún y cuando la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización no establece de manera expresa en ninguno de

sus artículos, el objeto que se persigue en la interposición del recurso contemplado por dicha Ley, afirmo que, atendiendo a la propia naturaleza de tal recurso y en razón de que éste es de los llamados de reconsideración, su objeto primordial es la anulación o modificación de un acto administrativo.

Otro de los objetivos que se encuentran implícitos con la interposición del recurso que nos ocupa, es el que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada por lo que hace al pago de multas, con la única salvedad de que el recurrente garantice el importe de la misma, en los términos de lo establecido por la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. (70)

(70) cfr. ART. 127 de dicha Ley.- "La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe, en los términos del Reglamento de esta Ley.

Respecto de resoluciones que no impliquen pago de multas, la suspensión sólo se otorgará si ocurren los siguientes requisitos:

- I. Que lo solicite el recurrente;
- II. Que el recurso sea procedente, atento a lo dispuesto en el artículo 125;
- III. Que no se permita la consumación o continuación de actos y omisiones que impliquen inobservancia o contravención a lo dispuesto en esta Ley.
- IV. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente; y
- V. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable".

F. RESOLUCIONES.

Aquí también, encuentro los mismos vicios que he estado señalando respecto de la falta de normatividad en los recursos regulados por las leyes administrativas y concretamente en la Ley objeto del presente estudio, ya que en dicho ordenamiento no se encuentra señalada la manera o sentido en el cual pueda ser resuelto el recurso de reconsideración que nos ocupa, razón por la cual vi la necesidad de acudir tanto a la parte doctrinal, como al Código Fiscal de la Federación vigente, los cuales tiene debida aplicación al caso que nos ocupa y además por que en la práctica administrativa he podido apreciar los sentidos en los cuales son resueltos tales recursos y que en la especie resulta ser de la siguiente manera:

La anulación o modificación de un acto administrativo.

En relación con lo antes señalado, tenemos que, en materia de resoluciones de recursos administrativos, el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación actual, establece que la resolución que ponga fin al recurso lo hará en el sentido de:

1. Desechar el recurso por improcedente, cuando se

actualice cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 124 del Código Tributario señalado.

2. Confirmar el acto recurrido, como consecuencia de haber declarado infundado e ineficaces los agravios hechos valer por la parte recurrente en su instancia administrativa.

3. Mandar reponer el procedimiento administrativo, lo que sucede en aquellos casos en el que se declara la invalidez de un procedimiento determinado, en base a la eficacia de los agravios expresados por la recurrente, pero reservándose la autoridad facultades para emitirlo de nueva cuenta.

4. Dejar sin efectos el acto impugnado, esto con base a la consistencia de los argumentos vertidos por la recurrente en vía de agravios, e inclusive como consecuencia de las facultades potestativas que le confiere a la autoridad el artículo 132⁽⁷¹⁾ del Código Fiscal de la

(71) cfr. Art. 132 Código en Comento SUPLENCIA DE LA QUEJA "...Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por lo que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución".

Federación, cuando no obstante la ineficacia de los agravios, se advierte la ilegalidad del acto.

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

De lo anteriormente señalado, puedo concluir que la resolución que pone fin al recurso interpuesto con fundamento en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, podrá ser en cualquiera de los sentidos señalados por el citado artículo 133 del Código Fiscal vigente, con excepción de la señalada en tercer término y que se hace consistir fundamentalmente en:

Mandar reponer el procedimiento administrativo.

Por último, una vez que la autoridad resolutoria emite su fallo, se puede decir que se está en presencia de una resolución emitida con estricto apego a derecho, apreciación que desde mi punto de vista resulta falsa, ya que atendiendo a todos los razonamientos llevados a cabo en el presente trabajo, se localizaron enormes lagunas dentro del procedimiento contemplado en la Ley Federal Sobre

Metrología y Normalización, así como también en otras tantas leyes administrativas que ya han sido objeto de estudio, por no encontrarse debidamente estructuradas, es decir, carecen de una correcta normatividad que vengan a responder a las necesidades propias de la colectividad y de las autoridades que tienen ingerencia en la tramitación de cualquier instancia administrativa y entre las cuales se localiza a la ya planteada, razón por la cual insisto, propongo la creación dentro de nuestro marco jurídico administrativo, de un Código Federal de Procedimientos Administrativos que venga a regular de manera más eficaz y a unificar el vasto conjunto de normas concretas, eliminando de ellas las consideradas secundarias o no esenciales.

**CASO PRACTICO RESPECTO DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO
ADMINISTRATIVO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL SOBRE
METROLOGIA Y NORMALIZACION.**

Para desarrollar el presente punto, vi en la necesidad de acudir ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a efecto de recavar información sobre el particular, ya que es ésta Dependencia, a través de la Dirección General de Normas, la encargada de vigilar el debido cumplimiento por parte de determinadas empresas de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización; es por eso que solicité en el archivo de la Dirección General en comento, diversos expedientes abiertos con motivo de haberse cometido violaciones a la Ley que nos ocupa, escogiendo al azar uno de ellos y que resultó ser el siguiente:

Parte recurrente: Centro Gas, S. A..

Acto recurrido: Oficio 10224 de 31 de mayo de 1991, a través del cual se le impuso una multa por la cantidad de \$5'950,000.00 (CINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M. N.).

Autoridad emisora de dicho oficio: El Director General

de Normas, autoridad dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

Recurso de inconformidad de 19 de agosto de 1991:
Interpuesto en contra del citado oficio 10224 de 31 de mayo de 1991.

Los anteriores hechos se presentaron de la siguiente manera:

Con fecha 8 de abril de 1991, inspectores adscritos a la Dirección General de Normas, se constituyeron en la negociación denominada CENTRO GAS, S. A., a efecto de verificar si la misma cumplía en su funcionamiento con lo dispuesto por la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización; pudiendo constatar lo siguiente.

Al verificarse el contenido neto de 88 cilindros portátiles de gas L. P., con capacidad de 20, 30 y 45 kilogramos, mismos que fueron tomados de los camiones repartidores, con números económicos 50, 91 y 99 respectivamente, con placas de circulación 3721-AT, 5824-AL y 5889-AB, propiedad de la empresa en comento, localizados en el interior de dicha planta, se pudo apreciar que al

momento de ser repesados dichos cilindros en la báscula marca TOLEDO, con número de serie TS-4115, con capacidad de 150 kilogramos, comprobaron que 19 de ellos acusaban faltantes en los de 20 kilogramos, 5 en los de 30 kilogramos y 3 en los de 45 kilogramos; resultando evidente que tales faltantes se encontraban fuera de las tolerancias fijadas por el artículo 5o., del Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de marzo de 1971, que vino a fijar las bases y los plazos para que las empresas distribuidoras de gas en el Distrito Federal, y su zona de influencia, cumplan con el marcado y limpieza de cilindros de gas, así como también fijó las bases a las que se deberá sujetar el programa de reposición de equipos.

Los anteriores hechos constituyeron una grave violación a los artículos 28 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización y 76 del Reglamento de la Distribución de Gas; disposiciones legales que fueron dictadas con el fin de tutelar los derechos del público consumidor, que en el presente caso, al realizar la compra de gas L. P., liquida por la cantidad exacta que debiera contener el recipiente portátil que adquiere, y estimando que no se encuentra en posibilidad de verificar el contenido neto que recibe, puesto que no tiene al alcance

el instrumento idóneo que le permita comprobarlo en forma fehacientemente, por lo cual, es víctima del abuso de la empresa suministradora que, conociendo la situación, en forma alevosa le entrega recipientes con faltantes en el contenido de gas licuado de petróleo, quedando asentadas tales consideraciones en el acta de inspección 12231.

Por tal motivo, el Director General de Normas al momento de calificar el acta de inspección que se cita y, tomando en cuenta el carácter intencional de la acción constitutiva de la infracción descrita, misma que ocasiona un serio perjuicio a la economía de la sociedad en general; la conducta reincidente de esa empresa en la comisión de dicha falta, así como el valor que representa la inversión de ese negocio, mismo que asciende a la cantidad de \$9'000,000.00 (NUEVE MILLONES DE PESOS 00/100 M. N.), que fue asentado en el acta que se trata, con fundamento en los artículos 110 fracción I de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, 111 de las Modificaciones al Reglamento de la Distribución de Gas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1984, 9o. fracción X y 21 fracciones IX y XII del Reglamento Interior de esta Secretaría y en las que adscribe Unidades Administrativas y Delega Facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor,

Directores Generales y otros Subalternos, publicados en los Diarios Oficiales de la Federación de 16 de marzo de 1989 y 12 de septiembre de 1985, respectivamente, éste último modificado por Acuerdo publicado en el mismo órgano informativo de 15 de septiembre de 1988, precedió a imponer una multa por la cantidad de \$5'950,000.00 (CINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M. N.), misma que se encuentra asentada en el oficio 10224 de 31 de mayo de 1991 y cuyo pago deberá efectuarse en la receptoría de rentas de la Tesorería del Distrito Federal más cercana a su domicilio.

En este sentido, inconforme con la sanción interiormente descrita, con fecha 19 de agosto de 1991, él C. Ricardo Escartín Torres, en su carácter de representante legal de Centro Gas, S. A., personalidad que según el acreditó debidamente ante la Secretaría de Estado de referencia, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el de la casa marcada con el número 217 de las Calles de Monterrey, Col. Roma Sur, de esta ciudad y autorizando para el mismo efecto, así como para recibir toda clase de documentos a los C. C. Licenciados Sergio Arturo Rogel Hígareda y José Ríos Montoya, comparece ante la Dirección General de Normas para hacer valer su respectivo recurso, de conformidad con lo

establecido en los artículos 116, 117, 122 y demás relativos a la anterior Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, mismo que hace valer en contra de la resolución dictada en el oficio 10224 de 31 de mayo de 1991, por considerar que este es improcedente, haciendo valer sobre el particular diversas consideraciones que resultaron ser las siguientes:

1. Señaló que el oficio impositivo suscrito por el Director General de Normas, se realizó con base en el acta de inspección número 12231 de 8 de abril de 1991, en cumplimiento del oficio de comisión número 5858 de 5 de abril del año en cita y en la misma se adujeron los motivos de la infracción.

Consideró en primer lugar que, el oficio de comisión y acta de inspección correspondientes violaron la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 Constitucional, en virtud de que el oficio de referencia en ninguna forma determina el objeto de la visita, características que se deben de cumplir por parte de los inspectores que practiquen la diligencia, considerándose que en ningún momento se cumplieron, en la especie, con los requisitos de dicha garantía, y la autoridad que los realiza es prácticamente una pesquisa de las que prohíbe la

Constitución General de la República, ya que, insiste, se debe de establecer en forma concreta, todos los elementos en el oficio de comisión para que se cumpla en forma estricta en la inspección, el motivo de la misma y en presente caso, tal y como es costumbre por parte de dicha autoridad, no se da cumplimiento a los presupuestos constitucionales que se tienen como gobernados.

2. También señaló que, se violó por parte de la autoridad la garantía de legalidad que establece el artículo 16 Constitucional, toda vez de que no se citan los razonamientos que lo llevaron a concluir que el asunto concreto se encuadra en la norma invocada, según criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Jurisprudencial No. 402, visible a fojas 666 y 667, compilación 1917-1975, al Semanario Judicial de la Federación y cuyo rubro dice: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION GARANTIA DE."

Lo anterior, en razón de que la impositora pretendió fundar la resolución impugnada en el artículo 110, Fracción I, de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, dejando de aplicar el contenido de los artículos 112 y 113

de la misma Ley, que se refiera, el primero de ellos, a que las resoluciones deberán estar fundadas y motivadas y, con base en los criterios establecidos en el artículo 113 de la propia Ley que son: El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o la prestación de servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores y por último, las condiciones económicas del infractor.

Señaló que del contenido del oficio que recurrió, en ninguna de sus partes, se hizo consideración a los requisitos anteriormente enunciados para su legal procedencia, y por tal motivo, se dice, el mismo resulta violatorio de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Ley fundamental.

3. Adujo la parte recurrente que el artículo 30. reformado del Reglamento de la Distribución de Gas vigente, establece que las infracciones a dicho reglamento que no se señale sanción específica, se sancionarán con multas equivalentes al importe de uno a doscientos tantos del salario mínimo general correspondiente a la zona económica del Distrito Federal y conforme lo establece el artículo 28

de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, en este no se establece sanción específica por violación a dicho artículo, por lo cual opera el contenido del artículo reformado del citado Reglamento de la Distribución de Gas, procediendo en consecuencia se cancele la multa que le fue impuesta, ya que ésta rebasa el monto fijado por dicho precepto legal.

Con fundamento en el artículo 118 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, ofreció las siguientes pruebas:

Documentales Públicas consistentes en el oficio de comisión número 5858 de 5 de abril de 1991 y acta de inspección 12231 de 8 del mismo mes y año citados, las cuales obran en el expediente respectivo base de la multa que le fue impuesta.

Documental Pública consistente en el oficio impositivo 10224 de 31 de mayo de 1991, que se ofreció en fotocopia para que sea cotejada con la copia original que obra en los archivos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Instrumental de Actuaciones.

Presuncional Legal y Humana.

Tomando como base lo anteriormente señalado, el Director General de Asuntos Jurídicos de la citada Dependencia del Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículo 11, 14, 18, 26 y 34, Fracciones XIII, XXI y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 116, 117 Fracción I, 120 Fracción II y 121 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 1º, 2º y 4º del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 10 del Acuerdo que Adscribe Unidades Administrativas y delega facultades en diversos Funcionarios de esa Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de septiembre de 1985, Segundo Transitorio del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la propia Dependencia, publicado en el mismo Organó Informativo de 3 de abril de 1989, resolvió la instancia administrativa anteriormente enunciada, mediante oficio 48512 de 10 de octubre de 1991, a través del cual determinó que se tuvo por no interpuesto el recurso administrativo indicado, en razón de que la parte recurrente no acompañó al escrito de referencia las documentales con las cuales acreditara la personalidad con que promovió; condición indispensable que

para la tramitación del recurso impone el artículo 117 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. (72)

Por lo anterior y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 120, fracción II de la Ley de la materia, se emitió el siguiente dictamen.

PRIMERO. Se tiene por no interpuesto el recurso administrativo intentado.

SEGUNDO. Se declara definitiva la resolución contenida en el oficio 10224.

Por último, entre las copias que se señalaron, se encuentra una dirigida al Tesorero del Distrito Federal para que proceda al cobro de la multa impuesta a Centro Gas, S. A.

En este sentido y toda vez que la parte recurrente agotó la instancia administrativa señalada en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, persistiendo en su contra el perjuicio señalado, ya que al emitirse la

(72) cfr. Art. 117 Ley en cita. "El recurrente deberá acompañar al recurso lo siguiente:

I. Los documentos que acrediten legalmente su personalidad...".

resolución correspondiente, se ratificó la contenida en el diverso oficio 10224, a través de la cual se le impuso una multa por la cantidad de \$5'950,000.00 (CINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M. N.), y por tratarse de una resolución que tiene el carácter de definitiva, se encuentra posibilitado para que, en caso de considerarlo precedente, promueva juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, impugnando precisamente la validez y procedencia de la resolución en comento.

Aquí cabría hacer la siguiente observación; si bien es cierto que los recursos de reconsideración deben ser resueltos por la propia autoridad que emitió el acto recurrido, tal y como ha quedado debidamente establecido en el trabajo de investigación que nos ocupa, también lo es que, atendiendo al Acuerdo por el que se Adscribe Unidades Administrativas y delega Facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros Subalternos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de septiembre de 1985, éste faculta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la citada Secretaría de Estado, para firmar aquellos recursos en los que se declare tenerlos por no interpuestos por falta de personalidad jurídica de la parte que promueve en nombre y representación de otro, lo

anterior, de conformidad con el artículo 10 del citado Acuerdo delegatorio de facultades⁽⁷³⁾

(73) cfr. Art. 10 Acuerdo en cita: "Los proyectos de resoluciones que procedan respecto de los recursos administrativos previstos en los diversos ordenamientos que aplica esta Secretaría y que se interpongan contra multas, serán preparados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta Secretaría. El titular de esta Dirección queda facultado, en los casos en que conozca del recurso, para firmar las resoluciones que desechen los recursos por extemporaneidad, falta de personalidad del recurrente o cualquiera otra circunstancia, salvo que esta resolución corresponda emitirla al Superior Jerárquico por disposición expresa de la Ley, ...".

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La finalidad que buscó nuestra Legislación Mexicana con la creación de los recursos administrativos fue, precisamente, el de otorgarle a los gobernados la posibilidad de contar con un instrumento legal, a través del cual estuvieran en posibilidad de recurrir aquellos actos o resoluciones emitidas por las autoridades respectivas, que les ocasionaran un perjuicio directo a sus intereses.

SEGUNDA.- El particular al defender sus derechos, encuentra procedimientos, reglamentos y disposiciones heterogéneas en cada Dependencia; ante esta multiplicidad, se presenta la confusión lo que hace necesaria la revisión general tendiente a lograr una acción administrativa única y homogénea que le de seguridad jurídica a los gobernados.

TERCERA.- El acceso de los particulares a la administración, en la actualidad, es más que un acto de estricta justicia, un camino para fortalecer la democracia.

CUARTA.- La administración como técnica de buen gobierno y como acción vital del Estado, debe colaborar en la actualización de los derechos subjetivos de los particulares.

QUINTA.- A través del estudio realizado a diversos recursos contemplados en otras tantas leyes administrativas, comprobé que los mismos adolecen de una debida normatividad, en la cual pueda basarse el particular o gobernado para impugnarlos conforme a lineamientos jurídicos debidamente determinados.

SEXTA.- Los compromisos que entrañan la defensa de los ciudadanos y la necesidad de llevar adelante nuestro proceso de desarrollo, hace inevitable el poner las bases que eviten los fracasos por descuidos administrativos, negligencia o ineficacia, sin que esto implique aumentar sus derechos formales, sino por el contrario, hacerlos efectivos.

SEPTIMA.- La administración debe ser instrumento útil para el particular y para el Estado, y lograr a través de ellos que se alcancen los objetivos de justicia y democracia.

OCTAVA.- Para garantizar la defensa administrativa de los derechos de los particulares, se considera necesario establecer un procedimiento unitario para las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal; dicho procedimiento unitario sería un control interno de la administración que

funcionaria con independencia de los controles jurisdiccionales existentes.

NOVENA.- Con lo expuesto, se pretende sintetizar todos aquellos procedimientos existentes dentro de la rama administrativa, y crear uno sólo que venga a consolidar el perfecto funcionamiento de la Administración Pública.

DECIMA.- El procedimiento propuesto debe ser ágil y flexible, además de facilitar la protección y práctica de los derechos de legalidad, petición y defensa.

DECIMA PRIMERA.- Dicho procedimiento ya existe en algunas legislaciones extranjeras, pero no en nuestro país, no resultando utópico pensar que en un tiempo no muy lejano se llegue a ser realidad la creación del mismo en nuestro régimen de derecho, para que venga a dar soluciones originales a problemas que, por las características propias de nuestra organización, también lo son.

DECIMA SEGUNDA.- También en la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, se puede apreciar que no existe una correcta normatividad, en la cual pueda basarse el gobernado para impugnar el recurso contemplado en dicho

ordenamiento legal, es por ello que, propongo la creación de una Ley que venga a subsanar esas deficiencias.

DECIMA TERCERA.- Debemos tomar en consideración que México evoluciona internamente, así como en su relación con el exterior, ya que en los últimos años la concepción del Estado Liberal quedó completamente superado, dándose como consecuencia de lo anterior el que el gobernado participe en nuevas áreas y además de que su participación en las que ya tenía, es mayor.

DECIMA CUARTA.- Al mismo tiempo que actualiza su aparato administrativo, es obligación del Estado el simplificar los procedimientos y facilitar la defensa de los particulares.

DECIMA QUINTA.- El Código que estableciera el procedimiento unitario debería ser como todas las leyes administrativas, es decir, con la tendencia a modificar la realidad.

DECIMA SEXTA.- Este Código resultaría una Ley-Base, ya que además de establecer el procedimiento que se ha venido citando, fijaría las bases y principios generales de los actos administrativos.

DECIMA SEPTIMA.- Además, con la creación de un Código unitario se obligaría tanto al particular inconforme con una resolución que le esté deparando un perjuicio a sus intereses, para agotar el recurso correspondiente, a través del cual manifieste o haga valer su inconformidad a la autoridad respectiva, como también se obligaría a la propia autoridad concedora de dicha instancia, para resolver la misma dentro de un término previamente establecido.

DECIMA OCTAVA.- Por razón de la materia, se excluyen de la presente propuesta, los procedimientos relacionados con las Leyes Federales de reforma Agraria y del Trabajo, así como los relativos a la de los trabajadores al Servicio del Estado.

DECIMA NOVENA.- En razón de su naturaleza de Gobierno Local, también se excluyen los del Departamento del Distrito Federal.

VIGESIMA.- La presente propuesta se encuentra dentro de las directrices señaladas por el Programa de Reforma Administrativa.

VIGESIMA PRIMERA.- En México la Reforma es esencialmente participativa y a puesto especial interés en la

coordinación de las diversas Dependencias y en la reestructuración de sistemas y procedimientos que incrementen la eficacia gubernamental; dentro de este proceso, el Ordenamiento Legal propuesto sería un paso más para la adecuación de la administración a las necesidades del país.

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

Acosta Romero, Miguel.

Teoría General del Derecho Administrativo.

9a. ed.

México, Ed. Porrúa, 1990.

897 p.

Armenta Calderón, Gonzalo.

Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.

México, Ed. Porrúa, 1991.

336 p.

Carrillo Flores, Antonio.

La Justicia Federal y la Administración Pública.

México, Ed. Porrúa, 1973.

372 p.

Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho
Fiscal y Finanzas Publicas, A. C.

Justicia Administrativa.

México, Ed. Trillas, 1987.

165 p.

Delgadillo Gutiérrez, Luis H.

Principios del Derecho Tributario.

2a. ed.

México, Ed. Pac.

209 p.

Escola, Héctor Jorge.

Tratado General del Procedimiento Administrativo.

Buenos Aires, Ed. Depalma, 1975.

500 p.

Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo.
3a. ed.
México, Ed. Porrúa, 1991.
506 p.

Gordillo, Agustín A.
Procedimiento y Recursos Administrativos.
Buenos Aires, Jorge Alvarez Editor, 1964.

Jéze, Gastón.
Los principios Generales del Derecho Administrativo.
Tomo II.
Buenos Aires, Ed. Palma, 1948-1950

Jiménez González, Antonio.
Lecciones de Derecho Tributario.
2a. ed.
México, E.C.A.S.A., 1985.

J. Kaye, Dionisio.
Derecho Procesal Fiscal.
México, Ed. Themis, 1986.
293 p.

Margain Manatou, Emilio.
El Recurso Administrativo en México.
México, Ed. Jus, 1985.
179 p.

Martínez López, Luis.
Derecho Fiscal Mexicano.
4a. ed.
México, E.C.A.S.A., 1986.
378 p.

Miranda, José.

El Tributo Indígena en la Nueva España durante el Siglo XVI.

México, Colegio de México, 1980.

M. Díez, Manuel.

Manual de Derecho Administrativo.

Tomo II.

México, Ed. Plus Ultra, 1983.

429 p.

Nava Negrete, Alfonso.

Recursos Administrativos en Justicia Administrativa.

México, Ed. Trillas, 1987.

Quintanilla Valtierra, Jesús

y Rojas Yañez, Jorge.

Derecho Tributario Mexicano.

México, Ed. Trillas, 1988.

371 p.

Rocco, Alfredo.

La Sentencia Civil.

Traducción de Mariano Ovejedo.

Tijuana, B.C., Ed. Cárdenas, 1985.

365 p.

Rodríguez Lobato, Raúl.

Derecho Fiscal.

México, Ed. Harla, 1986.

309 p.

Sánchez Hernández, Mayolo.

Derecho Tributario.

2a. ed.

México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1980.

892 p.

Sánchez León, Gregorio.

Derecho Fiscal Mexicano.

México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1986.
602 p.

Serra Rojas, Andrés.

Derecho Administrativo.

Tomo II.

México, Ed. Porrúa, 1979.

631 p.

Sierra Jaramillo, Francisco.

Derecho Contencioso Administrativo.

2a. ed.

Bogotá, Colombia, Ed. Témesis, 1980.

Zorita, Alonso de.

Breve y Sumaria Relación de los Señores
de la Nueva España.

2a ed.

México, U.N.A.M., 1963.

TEXTOS JURIDICOS

Código Fiscal de la Federación de 19 de enero de 1967.

Código Fiscal de la Federación vigente.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 7 de abril de 1961.

Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Reglamento de la Ley Sobre Pesas y Medidas de 14 de diciembre de 1928.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.
Primera y Segunda Sala.
Septiembre y Diciembre, 1982.