



300609

4
2oj

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

" EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL "

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PRESENTA

JOSE MARIA ARAMBURU ALONSO

DIRECTOR DE TESIS : LIC. MANUEL LUCERO ESPINOSA

Mexico, D.F.

1992.

TESIS PAGINAS ILEGIBLES.



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO
DE CONTROL**

INTRODUCCION.

**CAPITULO 1.- EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA.**

1.1.- Aspectos Generales	2
1.2.- El Control Legislativo	4
1.3.- El Control Administrativo	12
1.4.- El Control Jurisdiccional.	17

CAPITULO 2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1.- Aspectos Generales	22
2.2.- El Procedimiento Administrativo	24
2.3.- Principios del Procedimiento.	29

CAPITULO 3.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

3.1.- El Control Administrativo	36
3.2.- La Justicia Administrativa	38
3.3.- El Recurso Administrativo	40
3.3.1.- Concepto	41
3.3.2.- Elementos	44
3.3.3.- Principios	49
3.3.4.- Clasificación	52
3.3.5.- Procedencia y Formalidades	54

3.4.- Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo	60
3.5.- Efectos de la Interposición del Recurso Administrativo.	62
CAPITULO 4.- LA CODIFICACION DE LOS RECURSOS.	
4.1.- Noción	66
4.2.- Los Recurso del Código Fiscal	67
4.3.- Recursos existentes en otras Leyes y Reglamentos.	79
4.4.- Definición de Código y Codificación	103
4.5.- El Problema de la Regulación	106.
CONCLUSIONES.	108
BIBLIOGRAFIA.	111

INTRODUCCION.

El objetivo de este trabajo es la explicación, funcionamiento y aplicación, como medio de control, del llamado recurso administrativo, el tema representa tan solo una pequeña célula en todo esa problemática jurídica en el que todos nos encontramos inmersos. Que representa la defensa del gobernado.

Pero como célula de un cuerpo reviste una función esencial, al culminar la presente investigación salta a nosotros la importancia que el tema reviste, sobre todo para aquellos que han sufrido un menoscabo en sus derechos a causa de un acto administrativo que va más allá del principio de legalidad.

Es lo anterior, el fin primero del recurso administrativo, lograr sujetar a la Administración Pública a las disposiciones legales para obligarla a realizar todos sus actos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley; de lo que resulta, como contrapartida, el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la administración y, por

consiguiente, exigirle que observe en su funcionamiento las disposiciones normativas que la regula.

Derivado todo lo anterior, nuestra Constitución Política que en sus artículos 14 y 16 consagra como derechos de los gobernados las garantías de legalidad y debido proceso.

De aquí que surja el recurso administrativo como un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico.

Partiendo de lo anterior, tenemos que, todo trabajo de Tesis, implica una proposición jurídica formulada razonadamente, partiendo de una hipótesis que al final de la investigación se afirmará o se negará.

Nuestra Hipótesis es:

"A mayor agilidad, sencillez y objetividad de nuestra legislación en materia de

recursos administrativos, mayor será el grado de protección del gobernado, contra actos de administración que excedan del principio de legalidad."

Respecto al desarrollo de la investigación, la dividiremos en cuatro capítulos, el primero de ellos tocará el punto de la actividad de control que tiene la administración pública, esto implica constatar por parte de los órganos respectivos que todos sus actos sean realizados conforme al orden jurídico establecido.

En el segundo capítulo estudiaremos el llamado procedimiento administrativo, sus aspectos generales así como los principios que lo rigen. En el tercero hablaremos del recurso administrativo, entendido como un medio de defensa, que tiene el particular contra actos administrativos que excedan del principio de legalidad.

El cuarto y último capítulo analizará el problema de la codificación de los recursos, toda vez que no existe, una sistematización ni en su denominación, ni en los requisitos formales que determinen la procedencia de los mismos, por lo que será necesario una pronta codificación, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo.

**Capitulo 1. El Control de la
Administración Pública.**

1.1. Aspectos Generales

1.2. El Control Legislativo

1.3. El Control Administrativo

1.4. El Control Jurisdiccional

1.1. Aspectos Generales

La actividad de control que tiene la administración, implica constatar por parte de los órganos respectivos que todos sus actos, producto de la función administrativa, sean realizados conforme al orden jurídico establecido y dicha actividad debe dirigirse al cumplimiento de los fines públicos en la forma más eficaz.

El control de la administración supone la existencia de medios a través de los cuales se respeta y garantiza el orden jurídico.

Para comprender los capítulos posteriores, es necesario entender la esencia de la actividad de control. En tales consecuencias tenemos que en términos generales, control significa el acto o procedimiento que un órgano, debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto o la actuación realizada por otro órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de ellos se han observado todos los requisitos que exige el ordenamiento jurídico.

En un Estado de Derecho, el ejercicio de los poderes públicos está subordinado al respeto de los derechos individuales, cuyo establecimiento implica límites impuestos al ejercicio de ese poder. Es por ello, que la actuación del Estado debe realizarse dentro de esos límites, lo cual es menester que debe ser vigilado o controlado.

La experiencia política ha demostrado al hombre que es menester la existencia de frenos por medio de un sistema de reglas fijas destinadas a restringir el ejercicio del poder, ya que las personas que lo ejercen por su condición humana necesitan de tales reglas para que no caiga en abuso de él en detrimento de los derechos de los gobernados.

De acuerdo con la naturaleza del órgano que realice el control este puede clasificarse en legislativo, administrativo y judicial.

En el primer caso el acto surge la forma de un acto legislativo; en el segundo de un acto administrativo y el tercer supuesto dimana en un acto jurisdiccional o sentencia.

1.2. El Control Legislativo.

Este control se realiza por órganos que representan la voluntad del pueblo, esto quiere decir que se encuentra en el seno del régimen democrático al imponer como principio el control, la crítica y la publicidad de todos los actos estatales, el cual se encuentra encomendado al órgano legislativo mejor conocido como Poder Legislativo, bien va que lo realice en forma conjunta las Cámaras que lo integran o solo una de ellas, de acuerdo con el sistema jurídico que se adopte en el país de que se trate.

Dicho control se enfoca más a la investigación de irregularidades cometidas en la administración que a la rectificación de actos ilegales.

Se puede presentar de diversas maneras según el maestro Manuel María Díez (1):

- 1) La interpelación.- Implica un análisis crítico a la actividades administrativa realizada precisamente para conocimiento del pueblo.

(1) Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo V, Pág. 312.

- 2) La resolución.- Establece la orientación sobre materias de la administración.
- 3) La investigación.- Es una facultad de las cámaras para constituir comisiones para investigar hechos ocurridos dentro de la administración, considerados como injustos o irregulares.
- 4) La aprobación.- Esta forma de fiscalización la realiza el Congreso sobre la ejecución de Ley Presupuestaria.

Para Dromi este control se caracteriza por ser de tipo político participativo, que desgraciadamente no siempre responde a las necesidades fiscalizadoras que se requieren, y cuya complejidad y tecnicismos suele escapar de la competencia y las posibilidades de una adecuada labor parlamentaria (2).

(2) Jose Roberto Dromi, Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1987, pág. 36.

Para dicho autor las técnicas de fiscalización parlamentaria son a) las peticiones de informes; b) interpelaciones; c) comisiones investigadoras; d) aprobación de nombramiento de funcionarios; e) revisión de la cuenta pública; f) censura parlamentaria y g) el juicio político.

Aunque respecto de este último establece que "... se ha convertido en un "canon de museo", con exceso de espectacularidad y estorbo de eficacia, por que se requiere casi siempre órganos funcionales elevados en grados de jerarquía; ello motiva que prevalezca, a veces, la solidariedad parlamentaria sobre los intereses públicos".

Es necesario tener presente que el Poder Judicial tiene una mayoría en el Congreso, representando así el grupo en el poder. Para que este tipo de control funcione adecuadamente, el Congreso debe actuar alejado de cualquier tipo de influencia partidaria y debe operar por encima de todo el interés popular.

La responsabilidad política, sólo es aplicable a ciertos servidores públicos, por razón de sus funciones, actos y omisiones, y únicamente podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después.

Al respecto, el artículo 110 constitucional señala como sujetos de juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces de fuera común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, solo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Las resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inataclables, las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Por otra parte, existe otro tipo de control legislativo, el referente al del presupuesto que es realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública de el gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados (3).

(3) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978.

La Contaduría Mayor de Hacienda ejerce las funciones de Contraloría y verifica que las operaciones realizadas se encuentren con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo elaborará y rendirá a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Dicho informe contendrá, entre otros aspectos, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido, la comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de hacienda, además de las atribuciones señaladas, fiscaliza los subsidios concedidos, ordena visitas, inspecciones, auditorias, solicita informes, revisa libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia.

Asimismo, fija las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y promueve ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades.

Una vez estudiado el control legislativo en sus dos formas, considero que debe ser aplicable en su totalidad para beneficio tanto de la administración como de los gobernados, toda vez que es requisito esencial para la vida en relación, que los administrados tengan la confianza en sus autoridades y éstas apliquen la ley al caso concreto, alejadas de cualquier tipo de influencia partidista y siempre bajo el principio de legalidad y para beneficio del pueblo.

1.3. El Control Administrativo.

Es el que se desarrolla en el ámbito de la administración y tiene como finalidad la revisión de los actos que ella dicte o ejecute que sobrepasen el principio de legalidad, afectando con esta situación la esfera jurídica de los gobernados, por tanto, dicho control puede realizarse tanto en relación a la ilegalidad del acto como a la oportunidad o conveniencia del mismo. De aquí que el administrado goce de medios de defensa, para la revocación, modificación o confirmación del acto administrativo.

De lo anterior se advierte que la fiscalización puede desarrollarse de oficio o a petición de parte, en la primera de ellas, la misma administración hace una revisión de sus actos al advertir los vicios que los aqueja, esto implica una función de autocontrol, efectuada por los mismos órganos, con el objeto de cumplir la ley con la máxima satisfacción del interés público.

Estos medios el Lic. Manuel Lucero Espinosa los considera de tipo indirectos en los cuales el gobernado no tiene intervención alguna pues advierte que "... constituyen mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad (4).

El control administrativo a petición de parte o por impulso del particular, puede presentar distintas formas: a) La denuncia; b) La reclamación administrativa; y c) los recursos administrativos. (5)

(4) Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, pág. 14.

(5) Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo V, Pág. 313.

Respecto a la denuncia, esta es una declaración de conocimiento mediante la cual se pueden impugnar tanto actos como hechos u omisiones administrativos y pueden defenderse intereses simples.

En algunos supuestos, la denuncia es la información que un particular hace ante un órgano administrativo sobre el mal comportamiento de un funcionario. En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 49 y 57, primer párrafo, señalan expresamente que:

" En las dependencias y entidades de la administración pública se establecieron unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciara, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

"Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección."

La denuncia puede hacerla cualquier persona, aunque no sea la afectada por el acto o hecho que denuncia.

La reclamación administrativa consiste en una petición simple formulada por el administrado ante la Administración Pública con relación a anomalías o desatenciones observadas en la realización de un procedimiento o en el funcionamiento de un determinado servicio, susceptible de causar un perjuicio o agravio.

La Doctrina ha reconocido tres formas de reclamación, las cuales consisten:

a) Reclamaciones consistentes en peticiones que determinan la iniciación de un procedimiento administrativo a través de las cuales se solicita se reconozca una situación jurídica subjetiva.

b) Reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles (demandas contra el Estado).

c) Reclamaciones que se acuden contra resoluciones no definitivas, que tienen lugar en procedimientos administrativos que prevén un trámite especial para los interesados, conforme al cual, el gobernado puede apensarse y alegar reclamaciones que habrán de ser tomadas en cuenta al emitirse la resolución definitiva.

En nuestro país tienen aplicación las dos primeras, en tanto en varios ordenamientos jurídicos se prevé la instancia a favor de los gobernados, a través de los cuales pueden hacer valer sus defensas previamente a la emisión del acto definitivo que emitirá la autoridad, como

puede ser por ejemplo las inconformidades en contra de los hechos observados en un procedimiento de fiscalización o investigación, o bien en el caso de los derechos preferentes reclamados por el gobernado en un procedimiento de concesión administrativa iniciado a petición de otros gobernados que soliciten el otorgamiento de la concesión respectiva.

Por último, el recurso administrativo que estudiaremos en los siguientes capítulos, es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una resolución de modificación o revocación de un acto por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico.

1.4. El Control Jurisdiccional

Esta forma de fiscalización con que cuenta el gobernado se lleva a cabo en la esfera jurisdiccional, por personas ajenas a la propia administración que actúan como terceros imparciales e independientes de las partes e imponen su voluntad a ellas, lo que conlleva a una mayor estabilidad y seguridad jurídica para los gobernados.

Esto quiere decir que al existir un conflicto entre la administración y un particular e independientemente a las dos formas de control anteriormente estudiadas, interviene un órgano ajeno a las partes en conflicto y dirime la controversia.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos administrativos, ya que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

En este orden de ideas, el maestro Manuel Lucero Espinosa nos dice: "... la materia sobre la que versará el contencioso administrativo, la constituyen exclusivamente actos de los órganos integrantes de la administración pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desenvolvimiento

de su gestión administrativa, ni los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado (6).

El contencioso administrativo se conserva desde dos puntos de vista: el formal, en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca el acto administrativo, toda vez que se trata de tribunales especializados ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando el conflicto es generado por un acto de la administración que lesione derechos de los gobernados, sin importar el órgano que conozca la controversia.

Continuando con la exposición del maestro Lucero Espinosa, el advierte dos sistemas de contencioso administrativo, un primer sistema

(6) Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pág. 17.

denominado francés o administrativo y otro angloamericano o judicial. En el sistema francés los tribunales se ubican en el Poder Ejecutivo, en cambio bajo el sistema angloamericano tales tribunales forman parte del Poder Judicial.

"El sistema francés nace de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración..."

Respecto al sistema angloamericano, "atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones".

**Capitulo 2. El Procedimiento
Administrativo.**

2.1. Aspectos Generales

**2.2. El Procedimiento
Administrativo.**

**2.3. Principios del
Procedimiento.**

2.1. Aspectos Generales.

El procedimiento administrativo es el cauce formal de una serie de actos concatenados en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin determinado. Sin embargo, no toda la actividad que se desarrolla en el procedimiento se encuentra a un mismo nivel. Esto es, que la actuación administrativa se descompone en actos de naturaleza distinta, según la función que los mismos realicen durante la secuela del procedimiento.

Siendo necesario dotar al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda actualmente la administración moderna, entenderemos a este procedimiento como un conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, para que este, en su momento tenga sus efectos legales correspondientes. Al analizar y respondernos a la interrogante de qué es el procedimiento administrativo, surge ante nosotros, cuál es la diferencia entre proceso y procedimiento administrativo, toda vez que frecuentemente, dichos conceptos son utilizados indistintamente.

Para aclarar su significado, el maestro Luis Humberto Delgadillo advierte que se debe separar su uso comun y su uso juridico, toda vez que el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa "avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos", por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, y cuando se habla de procedimiento nos referimos a la forma de realizar esos actos (7).

En lo personal, considero que existe una clara diferencia entre proceso y procedimiento administrativo.

Proceso, es una actividad compuesta de diferentes momentos con la intencion de alcanzar un fin determinado, en tanto que procedimiento, es el conjunto de formalidades y tramites que anteceden y preparan el acto administrativo. En consecuencia el proceso tiene la característica teleologica en cambio el procedimiento es la forma.

(7) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Pags. 159 y 160.

Por ello, el proceso es aplicable a todas las funciones públicas, y así podemos señalar que existe el proceso legislativo, el judicial y el administrativo, y que cada uno de ellos se manifiesta a través de la formalidad necesaria para dar lugar a la ley, la sentencia y los actos administrativos, respectivamente.

2.2. El Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo es necesario a fin de que el Estado realice de una manera adecuada la función administrativa, tanto en beneficio propio, como en el de los particulares.

Esta función fija al Estado metas de su obrar y para llegar a ellas es necesario seguir determinados caminos; esos caminos constituyen el objeto de dicho procedimiento, pero en nuestro país como en muchos otros no puede hablarse todavía de un cuerpo organizado de disposiciones relativas al procedimiento administrativo, paralelas a las disciplinas del derecho material administrativo. Por lo que será necesario recurrir primero a la fórmula establecida por Merkl para el cual: "derecho procesal es aquel integrado por todos los elementos del orden jurídico total que regulan la vía de producción de actos jurídicos a base de otros actos jurídicos", lo anterior desde el punto de vista de la defensa del particular, contra los actos administrativos que paren perjuicio al gobernado.

A este respecto, el maestro Olivera Toro señala; "La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a Derecho, en juridizar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la

administración: esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica (8).

Hay un punto esencial, que es la preocupación del procedimiento administrativo, asegurar lo que los autores germanos denominan la colaboración del particular y que nosotros siguiendo la tradición americana llamamos la audiencia del particular que es un concepto universalmente aceptado, que implica la intervención del particular en el procedimiento administrativo, con el fin de protegerse en la mayor medida posible, de los excesos de la Administración Pública.

El procedimiento administrativo exige la audiencia y esta implica que aquel a quien se le conceda, tenga el derecho de apoyar sus pretensiones con alegatos, por breves que ellos sean, y en caso necesario, con pruebas aunque estas carezcan de formalidad, en tal forma que tanto alegatos como pruebas deben ser estudiados y tomados en cuenta por parte del funcionario responsable en la resolución final.

(8) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Pág. 220.

Con base a lo anterior, podemos decir que las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aducir una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la Ley, esto con fundamento en los artículos 14 y 16 constitucionales. El primero advierte lo que se ha repetido en varias ocasiones, que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de un derecho a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar defensas adecuadas, no se requiere que el procedimiento administrativo siga las formalidades del procedimiento judicial, sino que utilice los medios que impliquen oportunidad de audiencia y defensa al afectado. El segundo señala que toda resolución debe aparecer de manera fehaciente a través de un mandamiento escrito debidamente fundado y motivado, y emitido por autoridad competente.

Siguiendo al Dr. Luis Humberto Delgadillo, dividiremos el procedimiento administrativo en cuatro etapas, las cuales siempre tendrán verificativo en cualquier tipo de procedimiento administrativo.

1. Etapa de iniciación.- En esta etapa del procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, se puede presentar de dos formas: de oficio y a petición de parte. La primera forma se inicia cuando en la propia administración, el órgano realiza los trámites que impulsan al procedimiento. La segunda forma solo puede iniciarse por la instancia que presenta el gobernado como puede ser la interposición de un recurso o la solicitud de un permiso.

2. Etapa de Instrucción.- En esta etapa el órgano administrativo recopila los elementos necesarios para lograr una determinada convicción respecto del asunto planteado, en este segundo momento opera el artículo 14 Constitucional en el sentido de que los afectados serán oídos en el procedimiento y podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes así como formular sus alegatos para la defensa de sus intereses, lo cual de no otorgárles ese derecho, violarían lo dispuesto por el artículo antes mencionado, toda vez que se dejaría al gobernado en estado de indefensión.

3. Etapa de Decisión.- En esta tercera etapa, la autoridad recopilo los elementos necesarios para formarse convicción respecto del caso en estudio, la cual deberá ser expresada oportunamente y por escrito, según lo establece la hipótesis normativa prevista en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, el cual deberá estar debidamente fundado y motivado.

4. Etapa de Eficacia.- En esta última fase del procedimiento administrativo se contempla el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, y se lleva a cabo a través de la notificación del acto que se ha producido, tal notificación deberá reunir los requisitos de Ley que a lo largo de esta investigación precisaremos, de lo contrario esta notificación sería nula lo que impediría que los efectos del acto se verificaran.

2.3. Principios del Procedimiento.

Después de haber estudiado tanto los aspectos generales como el propio procedimiento administrativo, hacemos notar que para el buen cauce de dicho procedimiento en menester tomar en

cuenta ciertos principios que serán las directivas que definen su esencia y justifican su existencia. estos principios son de legalidad, economía, celeridad, objetividad, sencillez, eficacia y publicidad.

Dichos principios solo podran restringirse en situaciones de extrema urgencia, seguridad o salud pública.

a) Principio de Legalidad.- Implica que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas ya establecidas y debe ser aplicable igual a los iguales y desigual a los desiguales.

"El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo" (9).

(9) Garrido Falla Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, pag. 200.

Este principio limita la competencia de los órganos administrativos, y al expresar la conformidad de la actuación administrativa a la Ley, existirá regularidad jurídica de la administración.

El maestro Jorge Olivera Toro advierte que "el principio de legalidad que apoya al sistema administrativo encuentra su origen en la teoría de la división de poderes, ya que de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administradores se convertirían en opresores si dictasen las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarían" (10).

Continuando con la exposición del maestro Olivera Toro, considera que el principio de legalidad, implica: 1) sujeción de la actividad administrativa a la Ley; 2) respecto a la Ley; y 3) limitación del actuar de los funcionarios públicos, que no pueden tomar decisiones contrarias a la ley.

(10) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Forum, pag. 121.

En mi personal punto de vista, considero al principio de legalidad como un conjunto organizado de normas jurídicas que se imponen a la administración en su actuación y genera seguridad jurídica a los administrados.

b) Principio de Economía.- Quiere decir que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, lo que implica que no se pueden imponer cargas onerosas al gobernado.

Este principio de economía deriva del artículo 17 segundo párrafo de la Constitución, que señala textualmente:

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibida las costas judiciales".

Esto implica, que las tramitaciones y seguimientos que realice el administraco para que se imparta justicia, deberán estar ajenas a cualquier tipo de carga onerosa.

c) Principio de Celeridad.- Establece que el procedimiento se lleve a cabo de la manera más rápida posible, sin tantas trabas ni requisitos absurdos.

d) Principio de Objetividad.- Se refiere al estudio puramente del caso concreto, abarca elementos como la simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

e) Principio de Sencillez.- Este principio se refiere a que el procedimiento debe estar ajeno a tecnicismos y formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

f) Principio de Eficacia.- Se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal.

g) Principio de Publicidad.- Este ultimo implica que la resolución será notificada conforme a la ley, reuniendo todos y cada uno de los requisitos que esta establezca, de lo contrario traerá consigo la nulidad y los efectos del Acto nunca se producirían.

CAPITULO 3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

3.1. El Control Administrativo.

3.2. La Justicia Administrativa.

3.3. El Recurso Administrativo.

3.3.1. Concepto.

3.3.2. Elementos.

3.3.3. Principios.

3.3.4. Clasificación.

3.3.5. Procedencia y Formalidades.

3.4. Naturaleza Jurídica del Recurso
Administrativo.

3.5. Efectos.

3.1. El Control Administrativo.

En el capítulo primero, ya se estudió el control administrativo y de él derivamos y adicionamos nuevas ideas, la Administración Pública para poder actuar necesita la participación de personas físicas, que al realizar las funciones públicas son denominados funcionarios, los cuales deben contar con un cúmulo de atribuciones que reciben el nombre de competencia, lo que implica que ellas deben de actuar siempre que tengan esa competencia, y además deben hacerlo cumpliendo con los elementos esenciales del procedimiento.

Sin embargo, por desconocimiento de la Ley o por otras causas ello no siempre se cumple, lo que origina que su actuación constituya una actitud contraria a derecho.

Los órganos de la Administración Pública en algunos casos, emiten resoluciones que afectan los derechos de los administrados, lo que implica consecuentemente violación al principio de legalidad, o bien tratándose de ejercicio de facultades discrecionales de las autoridades,

conlleva en muchas ocasiones a la incumplencia de la Ley, que se traduce en una actitud de desvio de poder.

Tales circunstancias hacen del conocimiento la necesidad de que toda actividad juridica de la administracion cuente con mecanismos de control, lo que permitira una mayor eficacia por parte de los organos que la integran, respetando asi los derechos de los gobernados y constituyendo una verdadera justicia administrativa, por lo que el control administrativo tendra siempre por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto administrativo.

El control administrativo se debe aplicar tanto a la actividad reglada de la administracion publica como a la discrecional, toda vez que al emitir un acto discrecional, la autoridad puede caer en un desvio de poder, el cual se trata de evitar precisamente con ese medio de control administrativo.

3.2. La Justicia Administrativa.

Al vivir en un Estado de Derecho, el poder se encuentra determinado por preceptos jurídicos, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción y omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida, de tal modo que el sometimiento del Estado al orden legal implica que el ejercicio del poder público se realice indefectiblemente conforme a las disposiciones legales que lo regulan, derivado de lo anterior los actos de autoridad formulados en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

La realidad hace notar que la Administración Pública tiene en ocasiones una actuación ilegal lo que hace indispensable la constitución de medios de control con la finalidad de que los actos administrativos que afectan al gobernado sean estudiados para posteriormente revocarlos o modificarlos.

Por lo anterior, es tan importante el estudio de la Justicia Administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrati-

vos y jurisdiccionales que tratan de lograr la extinción de actos administrativos opuestos a derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa la Administración con motivo del ejercicio de sus funciones.

Los medios a los que hacemos alusión en el párrafo anterior se consideran de dos tipos:

A.- Indirectos.- En los cuales el administrado no tiene ningún tipo de intervención toda vez que constituyen mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores. Entre estos medios indirectos también se encuentran los controles políticos y sociales, que pueden influir en las autoridades administrativas en beneficio de los administrados.

B.- Directos.- En estos la participación del gobernado es esencial, ya que sin

estos es imposible se constituya esta forma de control. Dentro de estos medios encontramos los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

La finalidad de estos controles no es otra, más que la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el objeto de enmarcarla dentro del contexto establecido en Ley.

3.3. El Recurso Administrativo.

Como se advirtió en el punto anterior, dentro de los medios directos encontramos el recurso administrativo cuyo objeto es la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el fin de encauzarla dentro del contexto establecido en Ley, de lo que resulta, como contrapartida, el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la administración y

por consiguiente exigirle que observe en su funcionamiento las disposiciones normativas que los regulan, tal y como lo establece nuestra Constitución que en sus artículos 14 y 16 consagra como derechos de los gobernados las garantías de legalidad y debido proceso.

De aquí que el recurso administrativo se establece como un medio de defensa que la Ley regula para deducir ante un órgano administrativo, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo (11).

3.3.1 Concepto.

Para comprender mejor lo que implica el recurso administrativo y sus alcances, vamos a partir de la definición del mismo para posteriormente estudiar sus elementos, sus principios y sus formalidades.

(11) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, pág. 435.

El maestro Rafael de Fina en su diccionario de derecho señala al recurso administrativo como: "El medio de impugnación establecido contra los actos de la Administración Pública y utilizable por los administrados, cuando a su juicio, les causen algún agravio" (12).

En el mismo sentido el maestro Luis Humberto Belgedillo, nos afirma que: "es un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico" (13).

Por su parte, rector Jorge Escobar nos dice que: "Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también

(12) Rafael de Fina, Diccionario de Derecho, pag. 413.

(13) Luis Humberto Belgedillo Gutiérrez, Principios de Derecho Tributario, Ed. Limusa, pag. 157.

acogérse al favor de algúien o emplear medidas no comunes para el logro de una finalidad". (14)

Y continúe afirmando el mismo autor: "En conclusión, pues, puede afirmarse que el recurso 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". (15)

Para Emilio Margain Manautou el recurso administrativo "... es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida." (16)

(14) Escoba, Hector Jorge. Recursos Administrativos. Pág. 209

(15) *Ibid*, pag. 210.

(16) Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho. Tricenterio Mexicano, pag. 162.

De todo lo anterior podemos decir que cuantos autores existan algunos aumentarán, otros disminuirán los elementos de la definición de recurso administrativo, pero todos coinciden en que constituyen un medio de defensa legal del gobernado frente a la autoridad administrativa, para la revisión de un acto administrativo.

3.3.2. Elementos.

Como se ha venido estudiando a lo largo de esta investigación, hemos dicho que la necesidad de que la administración cuente con un control adecuado de sus actos para que se ajusten al orden legal establecido, dio lugar, a la constitución de los recursos y de cuyas definiciones se extraen los siguientes elementos:

1. Un acto administrativo previo.- Presupone la existencia de un acto emanado de la Administración Pública que produce efectos jurídicos directos e inmediatos, que lesiona o causa perjuicio al administrado.

En este orden de ideas, el acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado.

Antonio Royo Villanova lo define como: "un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y, por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública" (17).

Las características del acto administrativo son: su unilateralidad y la producción de efectos jurídicos subjetivos.

De lo que se infiere que "el acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción

(17) Antonio Royo Villanova, Elementos de Derecho Administrativo. Tomo 1, págs. 92 y 93.

unilateral que tiene el Poder Público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales por ello el acto se presume legítimo". (18)

2. Un interés jurídico lesionado.- Esto implica que debe existir un sujeto con interés jurídico derivado de un derecho subjetivo que la Ley reconoce a su favor, que al ser desconocido por la autoridad le causa un agravio directo, personal y actual.

En el caso, que el acto recurrido no afecte el interés jurídico, el recurso será improcedente.

(18) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, pag. 140.

Por tanto, el interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina reconoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.

El maestro Lucero Espinosa señala acertadamente que; "El derecho subjetivo de carácter administrativo es aquél que se encuentra establecido, por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita su poder público". (19)

En este mismo sentido, el licenciado Manuel Lucero advierte que la afectación al derecho subjetivo o interés jurídico, debe ser real y

(19) Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Págs. 38 y 39

positivo, esto es, que el titular del derecho subjetivo haya sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no se vería lesionado su derecho.

3. Previsión en la Ley.- Quiere decir que que el recurso debe estar previsto en el ordenamiento jurídico.

4. Instancia de parte.- Su inicio solo se puede producir a través de la instancia de parte, con lo cual se delimita el objeto de pretensión.

5. Procedimiento Administrativo.- Se trata de un procedimiento administrativo, ya que se desenvuelve ante la propia administración que resolverá la instancia.

6. Mantenimiento de la legalidad.- Esto implica que la finalidad del recurso es que todos los actos administrativos se encuentren dentro del orden legal establecido y tengan como límite las garantías del administrado.

7. La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo (20).

8. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso (21).

9. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición (22).

3.3.3. Principios.

Una vez emitido el Acto Administrativo por la autoridad y con ello la lesión del interés jurídico del gobernado, se tramita el recurso administrativo bajo ciertos principios que el legislador debe incluir entre los cuales el Dr. Luis Humberto Delgadillo señala:

(20) De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Pág. 779.

(21) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Pág. 435.

(22) Ibid. pág. 436.

1. Principio de Legalidad Objetiva.- Este principio implica la permanencia y protección del interés del gobernado, manteniendo el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración.

2. Principio de Oficialidad.- Lo anterior connota que el procedimiento solo se puede iniciar a petición de parte, pero su impulsión es de oficio, ya que no solo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo consistente en la actuación legal de la administración.

3. Principio de la Verdad Material.- Va encaminado a que la autoridad para resolver lo que legalmente proceda y tomar una decisión justa debe tomar todos los elementos posibles incluyendo claro está lo alegado por el particular.

4. Principio de Informalidad.- Respecto a este principio, se establecen el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios, y en caso de omisión se le debe dar la oportunidad para aclarar, corregir, depurar o complementar el escrito en que interponga su recurso.

5. Principio de debido proceso.- Este principio constituye las garantías consagradas en nuestra Carta Magna en sus artículos 14 y 16 y que implica:

- a) Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b) Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.
- c) Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.
- d) Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
- e) Que sea rápido, expedito, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- f) Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.
- g) Que se funde y motive la resolución.

3.3.4. Clasificación.

Han sido variadas las clasificaciones realizadas sobre recursos administrativos, existen autores que dividen a los recursos en dos grandes grupos, a su vez existen los que hacen grandes divisiones de los recursos.

Así tenemos que Agustín A. Gordillo separa en tres conjuntos a los recursos: A) por su origen legal y expreso; B) por su origen reglamentario; y C) por su origen analógico e interpretativo. (23)

Respecto al origen legal y expreso, señala al recurso de reclamación administrativa previa; por lo que hace al origen reglamentario señala que corresponde a los recursos revocatorios, jerárquicos y jerárquicos impropios; y respecto a la clasificación de origen analógico e interpretativo, enumera a los recursos jerárquicos no reglados, de reconsideración y de revisión, en este mismo rubro incluye a las reclamaciones de queja y denuncia.

(23) Gordillo, Agustín. Procedimiento y Recursos Administrativos. Pág. 95.

Emilio Margáin hace la siguiente enumeración:

1. En atención a la autoridad ante quien se interpone, los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto los que proceden ante el superior jerárquico y aquellos de los que conocen una comisión o dependencia especial.

2. Por razón de la persona que interpone el recurso, según que ésta tenga un interés legítimo directo o bien un interés legítimo indirecto.

3. En cuanto al objeto que se persigue, implica a los recursos de reconsideración y de revisión.

4. En atención a la materia, recursos contra resoluciones de derecho público o de derecho privado.

5. Acorde con el ordenamiento que los establece, aquellos que se promueven en base a una Ley, o en base a un reglamento.

b. Por razón de su naturaleza, recursos obligatorios y recursos optativos. (24)

No obstante todas las clasificaciones que existan se reconoce al maestro Antonio Carrillo Flores por su clara y práctica división de los recursos administrativos, el recurso ante la misma autoridad que ha decidido y que se denomina de oposición y aquel recurso que se interpone ante la autoridad superior, denominado recurso jerárquico.

3.3.5. Procedencia y Formalidades.

Dentro de este rubro, vamos a estudiar esos mínimos de requisitos que deben revestir los recursos administrativos para su procedencia, los cuales son:

(24) Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Pág. 176.

A) Oportunidad del Recurso.- Esto implica que el escrito de interposicion del recurso deberá presentarse ante la Autoridad que emitió o ejecuto el acto impugnado, dentro del plazo establecido en la ley, ya que de lo contrario, el recurso se desacharía por extemporaneo. Por regla general, el plazo de interposicion del recurso comienza a partir del día siguiente a la notificación del acto.

En algunos casos, la ley establece que si el administrado tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposicion del recurso se presentara en la oficina exactora mas cercana a dicho domicilio o enviarlo a la autoridad que emitió el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectue desde el lugar en que reside el recurrente, para tal situación, se tendrá como fecha de presentación del escrito, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

B. Interposicion por escrito.- Aqui se advierte que la interposicion del recurso administrativo en general tendra que revestir la forma escrita y reunir los siguientes requisitos para su procedencia:

- 1) Nombre, denominacion o razon social del recurrente.
- 2) Domicilio para recibir notificaciones.
- 3) Autoridad a quien se dirige.
- 4) Nombre de la persona que autoricen para recibir notificaciones.
- 5) Acto que se impugna.
- 6) Agravios que cause el acto impugnado.
- 7) Hechos que se controvertan.
- 8) Pruebas relacionadas con los hechos.
- 9) Fecha del escrito.
- 10) Firma del recurrente.

C. Anexos del escrito.- Atentos a este punto y para que el recurso administrativo sea procedente ante la autoridad administrativa (25).

- I. Los documentos que acrediten su personería cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. Constancia de notificación del acto impugnado.
- IV. Las pruebas documentales y el dictamen pericial en su caso.

La resolución que recaiga al recurso debe ser emitida en un plazo no mayor de cuatro meses, ya que sino se hace en ese lapso se presenta, en algunos casos la figura de la negativa ficta y si el particular no recibió la notificación de la resolución del recurso podrá iniciar juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esto tratándose de asuntos de la competencia de dicho

(25) Gonzalo Armienta Hernández, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa Pág. 92.

tribunal, pero en otros casos la violación es el derecho de petición consagrado en el artículo 25. Constitucional.

En este mismo sentido, tenemos la siguiente tesis:

"Recursos Administrativos. Procedencia de los. Si un recurso lo interpone parte legítima, y se hace valer dentro del plazo legal, y llenándose los requisitos que previene la norma que regula el propio recurso, no cesa este de ser procedente, solo por la circunstancia de que el inconforme aduzca, erróneamente, una disposición jurídica inaplicable al caso, o designe el recurso con un nombre equivocado. Así, aunque la hoy quejosa se haya inconformado, manifestando que hacía valer la oposición al procedimiento ejecutivo fiscal, en la correspondiente promoción se plantearon temas adecuados para examinarse dentro del recurso de revocación, y la inconformidad se formuló antes de que concluyera el plazo que para este último medio de impugnación se concede. Cuando, contra determinado acto administrativo, las leyes tributarias no establezcan recurso alguno, se da, sin embargo, la posibilidad jurídica de que, a su arbitrio, o bien acusa directamente el interesado

al Tribunal Fiscal de la Federación, o bien interponga el recurso de revocación, el cual ha de intentarse (como aconteció en el caso) dentro de los diez días hábiles que sigan a aquel en que surtió sus efectos la notificación del acto administrativo que se combate (artículos 159, fracción I, 160, inciso I y II del Código de la Materia); en estas condiciones, la Sala responsable debía haber declarado la nulidad del acuerdo por virtud del cual se desechó, estimándolo improcedente, el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, para el efecto de que la autoridad administrativa demandada examine y resuelva, en cuanto al fondo, el recurso que oportunamente se hizo valer, apoyándose la hoy agraviada en la alegación consistente en que, al no tipificarse los créditos que se impugnaban, había caducado y, en consecuencia, se había extinguido ya, la facultad del Fisco para verificar el cumplimiento de las obligaciones hacendarias y para imponer sanciones".

Amparo directo 62/77. Baños San Juan, S.A. 10 de marzo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz. Secretaria: María Soledad Hernández de Mosqueda.

Precedente:

Informe de Labores de 1963. Segunda Sala, pág. 124.

(Informe 1977. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 144.)

3.4. Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo.

Mucho se ha dicho al respecto sobre la naturaleza del recurso, por lo que existen distintas corrientes, unos que afirman que es un derecho de instancia del particular, y otros que indican que es una prerrogativa de la autoridad, entre los que apoyan esta segunda tesis, tenemos al maestro Jesús González Pérez, que nos dice que si ésta puede, por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, en ejercicio de esa misma facultad decide los recursos que se deducen contra los actos administrativos (26).

También es importante mencionar lo que advierte el maestro Niceto Alcalá Zamora, quien señala al recurso administrativo como una de las especies de autodefensa, por medio de la cual la

(26) González Pérez Jesús. Recursos Administrativos, pag. 35.

administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su fin primordial (27).

No obstante la cantidad de tratadistas consideran al recurso como un derecho del particular para impugnar resoluciones administrativas, hay quienes enseñan que es un acto jurídico, propiamente una instancia del particular.

Asimismo, Agustín A. Gordillo precisa que el recurso es un acto cuando se refiere al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito para interponer el remedio procesal pertinente. (28)

Sobre el mismo punto Briseño Sierra expone que, "el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la Ley o reglamento aplicables al caso

(27) Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa UNAM, Pág. 48.

(28) Gordillo, Agustín. Procedimiento y Recursos Administrativos. Pág. 93.

controvertido que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares..." (29).

En lo personal, considero al recurso administrativo como un medio de defensa legal, que tienen todos los administrados, cuando la autoridad sobrepasa la barrera de legalidad, al realizar su función administrativa.

3.5. Efectos de la Interposición del Recurso Administrativo.

La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del propio recurso (30).

El maestro Gabino Fraga, señala que por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado.

(29) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Edición 7a. Cárdenas Editor 1976.

(30) Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, pag. 436.

El profesor Antonio Carrillo Flores, ha sostenido que "es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso... Tampoco, claro está, puede enunciarse el principio opuesto: que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido."

Contrario a lo anterior, el maestro Agustín A. Gordillo establece que: "... la interposición de un recurso administrativo suspende los efectos del acto impugnado, salvo resolución expresa en sentido contrario de una autoridad administrativa competente... Dicha resolución expresa deberá ser para cada caso concreto y fundada y razonadamente justificada" (31).

(31) Gordillo Agustín, Procedimiento y Recursos Administrativos, Jorge Álvarez Editor, Pág. 108.

Considero que en nuestro país, la suspensión del acto objeto del recurso se condiciona, al establecimiento que de ella se haga en el ordenamiento jurídico respectivo. El solo hecho de presentar el recurso con todos sus requisitos legales, no suspende la ejecución del acto reclamado.

Como hemos visto a través del estudio de este Capítulo, la importancia del recurso administrativo en la vida del gobernado es indispensable, pero más indispensable es entender su procedencia, tramitación y utilización, toda vez que su conocimiento traería consigo menos violaciones a los gobernados en su esfera jurídica.

Capítulo 4. La Codificación de los Recursos.

4.1. Noción.

4.2. Los Recursos del Código Fiscal.

4.3. Recursos existentes en otras Leyes y Reglamentos.

4.4. Definición de Código y Codificación.

4.5. El Problema de la Regulación.

4.1. Noción.

Con respecto a este punto es menester hacer mención que el problema de la Codificación de Recursos no es un problema nuevo, sino que se ha estudiado tiempo atrás y no ha tenido solución.

Esta investigación pone de relieve tal situación y conmina a que se ponga atención a dicho problema y dar una posible solución que implicaría que todos los recursos existentes, se codifiquen a fin de establecer criterios claros y uniformes, así por ejemplo al estudiar los recursos existentes en otras leyes, nos daremos cuenta, como señala el maestro Royo Villanova, que existe una verdadera confusión de recursos por lo que convendría unificar nuestro derecho respecto a plazos, clases y denominaciones toda vez que esta multiplicidad y variedad de modalidades hace más difícil la obtención de justicia por parte de la autoridad administrativa.

En este mismo sentido hemos venido estudiando en el capítulo anterior que el fin del recurso es el respeto a los derechos del gobernado por parte de la Administración Pública, siguiendo entonces este orden de ideas es indispensable

contemplar tal situación y lograr del recurso administrativo, un verdadero medio de control, contra los actos administrativos que paren perjuicio al administrado.

Como se podrá constatar en los siguientes puntos de esta investigación, no existe una sistematización ni en su denominación ni en los requisitos formales que determinen la procedencia de los recursos, por lo que debemos concluir que la pronta expedición de una Codificación de Recursos tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo es esencial para un mayor respeto de los derechos del gobernado.

4.2. Los Recursos del Código Fiscal.

Bajo este rubro estudiaremos los recursos administrativos contenidos en el Código Fiscal, con esta idea señalamos que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer los siguientes recursos:

- I. El de Revocación.
- II. El de Oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

I. Recurso de Revocacion.

Procedencia.- Respecto a este punto el Código Fiscal nos señala en su artículo 117 que procederá contra las resoluciones definitivas que:

- a) Determinen contribuciones o accesorios
- b) Nieguen la devolucion de cantidades que procedan conforme a la ley.
- c) Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

Continuando con el estudio del recurso de revocación en el mismo Código nos señala que la interposicion del recurso de revocación sera optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando el recurso se interponga ante una autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

Interposición.- El plazo para la interposición o presentación del escrito en donde consta el recurso es de cuarenta y cinco días a aquél en que haya surtido efectos la notificacion del acto impugnado, cabe hacer mencion que en materia fiscal las notificaciones surten efectos el día hábil siguiente al que se realizo.

El escrito de interposición del recurso se presenta ante la autoridad emisora o ejecutora del acto impugnado, según sea el caso, cuando el interesado tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad responsable, podrá presentarlo en la oficina exactora más cercana o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, desde el lugar de su residencia.

Dentro de los requisitos de forma, los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación señala que el escrito de interposición del recurso tendrá que satisfacer los siguientes:

- I. Constatar por escrito.
- II. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyente, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.
- III. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

- IV. En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlos, así como;
- V. El acto que se impugna.
- VI. Los agravios que le cause el acto impugnado, y
- VII. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Quando no se cumplan los primeros cuatro requisitos, las autoridades fiscales requeriran al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión, la promoción se tendrá por no presentada.

La omisión de alguno de los requisitos quinto y sexto es causal de improcedencia, la omisión del séptimo, implica que no se tendrán por ofrecidas las pruebas. Asimismo el artículo 123 del multicitado Código señala que el recurrente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

- I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
- II. El documento en que conste el acto impugnado.
- III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el recurrente 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.
- IV. Las pruebas documentales que se ofrezcan y el dictamen pericial en su caso.

Respecto de las pruebas es necesario advertir que como reglas generales son admisibles toda clase de pruebas, salvo la testimonial y la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones.

La confesión de las autoridades se suple con los informes que éstas rindan respecto de

hechos que consten en los expedientes o en documentos agregados a ellos, en caso de existir pruebas supervenientes se podrán presentar hasta antes de la resolución del recurso.

El mismo artículo 130 del Código Fiscal de la Federación afirma que harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

En este orden de ideas y para terminar con el estudio del recurso de revocación establecido en el multicitado Código diremos que la resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean

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

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

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

Por tanto la resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.
- II. Confirmar el acto impugnado.
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando la resolución ordene realizar un determinado acto o reponer el procedimiento, la autoridad tendrá un plazo de cuatro meses para cumplirla; en la inteligencia de que la interposición del recurso suspende el plazo de la caducidad de las facultades de la autoridad para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones, según lo señala el artículo 67 del multicitado Código.

Continuando con el estudio de los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación tenemos:

II. Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo.

Para el estudio del presente recurso, se debe señalar que solo se puede interponer dentro de la etapa fiscal denominada Procedimiento Administrativo de Ejecución, por lo que es imposible impugnar la ilegalidad de la resolución que dió origen a este procedimiento, toda vez que dicha resolución es válida y ha quedado firme.

Según lo establecido en el artículo 118 del Código Fiscal de la Federación el recurso en estudio procederá contra los actos que:

- I. Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido, 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 21 de este ordenamiento.
- II. Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- III. Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- IV. Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

El escrito de interposición del recurso se presentará ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

Cuando el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se interponga porque éste no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, reparación material de lo previsto por el artículo 129, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tuvieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratare de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

Es competente para conocer de dicho recurso la Unidad Administrativa de la Secretaría o de las entidades federativas coordinadas, de la que dependa la autoridad ejecutora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 fracción II, del

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989.

Respecto a la documentación que se debe acompañar y causales de improcedencia, es aplicable lo correspondiente al recurso de revocación, en relación a la obligatoriedad del recurso en estudio el propio Código no le da carácter de opcional, por lo que se entiende que su agotamiento previo constituye un presupuesto de procedibilidad del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

A mayor abundamiento, tenemos la Tesis Jurisprudencial 39.

Jurisprudencia 39. "Recurso de Oposición al Procedimiento Ejecutivo. Es procedente aún cuando se haya consentido el crédito que pretende cobrarse. El hecho de haber consentido la determinación del crédito fiscal no es motivo de improcedencia del recurso de oposición al procedimiento de ejecución establecido por el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación, ya que algunos de los supuestos de sus diversas

fracciones se refieren precisamente a casos en que el particular ha consentido la determinación del crédito, como sucede cuando se aduce que éste se ha extinguido por cualquiera de los medios que establece el Código Fiscal, o que es menor a la cantidad que se exige. Por tanto, no puede la autoridad desechar por improcedente el recurso basándose en el hecho de que el particular ha consentido el crédito, sin entrar a estudiar si en el caso se configuró el supuesto de la fracción I del citado artículo 162 del Código Fiscal en que se apoya el recurso interpuesto y que se refiere a la extinción del crédito por cualquiera de los medios establecidos por el propio Código".

Revisión 460/75. Juicio 1467/75. Resuelta por 8 votos a favor y 1 en contra, de fecha 7 de febrero de 1979.

Revisión 589/75. Juicio 251/75. Resuelta por unanimidad de 9 votos, de fecha 19 de abril de 1979.

Revisión 434/77. Juicio 2523/74 y 3026/74. Resuelta por unanimidad de 9 votos, de fecha 19 de abril de 1979.

(Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, 1937 - 1985, pág. 84.)

4.3. Recursos existentes en otras leyes y Reglamentos.

Con respecto a este punto de la investigación, el estudiar y poner de relieve otros recursos establecidos en diversas leyes y reglamentos es con la intención de afirmar lo que ya antes habíamos señalado, la necesidad de unificar y codificar lo relativo a recursos administrativos, toda vez que no existe sistematización ni en su denominación ni en los requisitos formales para su procedencia, lo que conllevaría a incumplir con el fin del recurso que no es otro, más que el de proteger los derechos de los administrados contra cualquier acto de la Administración Pública que viole el principio de legalidad instaurado a favor del gobernado.

Para comprobar lo anterior, escogimos 10 recursos establecidos en diversas leyes y reglamentos:

1. Ley de Información, Estadística y Geografía.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
 3. Ley Forestal.
 4. Ley Federal de Turismo.
 5. Ley de Expropiación.
 6. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero.
 7. Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.
 8. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de las Fuerzas Armadas.
 9. Ley Federal de Pesca y su Reglamento.
 10. Reglamento de la Ley de Presupuestos.
-
1. Ley de Información Estadística y Geografía.

Denominación: **Recurso de Revocación.**

Acto Impugnado: Procede este recurso en contra de las resoluciones que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto con motivo de la aplicación de esta Ley.

Plazo de Interposición: 15 días siguientes contados a partir del día siguiente al de la notificación.

Requisitos Formales: A. Debe formularse por escrito.

B. Nombre y Domicilio del recurrente.

C. Deben expresarse los agravios que causa la resolución.

Documentos que deben

Acompañarse: 1. Copia de la resolución impugnada.

2. Constancia de notificación de la resolución.

3. Las pruebas que pretendan rendirse, las cuales deberán estar relacionadas con cada uno de los agravios.

Pruebas Admisibles: Todas a excepción de la confesional por parte de la autoridad.

La Secretaría acordará sobre la admisión del recurso y las pruebas

ofrecidas, desechando las que no fueron apropiadas para desvirtuar el contenido de la resolución, las pruebas admitidas se desahogarán en un término de 30 días, el que a solicitud del recurrente podrá ampliarse una sola vez por 10 días más. La Secretaría queda facultada para allegarse de las demás pruebas que estime convenientes.

Plazo de Resolución: Concluido el periodo probatorio, la Secretaría emitirá su resolución en un término de 30 días.

2. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Denominación: Recurso de Inconformidad.

Acto Impugnado: a). La negativa de otorgamiento de la constancia de uso de suelo, alineamiento y número oficial.

- b). La negativa de otorgamiento de licencia de construcción de cualquier tipo.
- c). La cancelación o revocación de licencias, la suspensión o clausura de obras o yacimientos, y
- d) Las órdenes de demolición, reparación o desocupación.

Plazo de Interposición: 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique o ejecute el acto o resolución correspondiente.

***Excepción:** Tratándose de los ocupantes de una construcción o de un yacimiento peligroso en contra de la orden de desocupación, deberá interponer el recurso a los tres días hábiles, de la notificación de la orden antes citada.

Organo Competente para conocer del Recurso: Se debe interponer ante el Superior Jerarquico inmediato de la autoridad que haya emanado el acto o resolucio[n] de que se trate.

Requisitos Formales: No estara sujeto a forma especial alguna y bastara con que el recurrente señale el acto que reclama, los motivos de inconformidad, señale domicilio para oír notificaciones; designe, en su caso, a representante legal.

Documentacion que se debe anexar: Básicamente son tres: Documento que acredite la personalidad del promovente, cuando este actúe en nombre y por cuenta de otro; Documentales que tenga a su disposicio[n], en su caso, documento que asegure los daños y perjuicios por la interposicio[n] de este recurso que se pudiera causar.

Suspensio[n]: Procedera, siempre que a juicio de la autoridad no sea en perjuicio de la colectividad o se contravengan disposiciones de orden público. Cuando con

la suspensión se pueden causar daños al Departamento del D.F., o a terceros, sólo se concederá si el interesado otorga ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, algunas de las garantías a que se refiere la Ley de Hacienda del propio Departamento.

3. Ley Forestal.

**Denominación: Recurso Administrativo
de Revocación.**

Actos contra los que procede: Las resoluciones que dicte la autoridad competente en materia de infracciones o de suspensión o revocación de permisos y concesiones forestales.

Plazo: Quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución que se recurra.

Organo Competente: La autoridad que haya proveído, o dictado la resolución directamente ante ella (S.A.R.H.)

Requisitos Formales: El escrito deberá expresar el nombre y domicilio del promovente, los agravios y los elementos de prueba que se consideren necesarios. Deberán acompañarse los documentos que acrediten la personalidad del promovente.

Documentos: El escrito con el que se interpone el recurso.

Los que contengan las pruebas.

Los que acreditan la personalidad.

La garantía del interés fiscal.

Pruebas Admisibles: La Ley señala que todas las que se consideren necesarias y en las que se apoye el recurrente.

Plazo para emitir Resolución: Deberá emitir su resolución en diez días contados a partir de la recepción del recurso.

4. Ley Federal de Turismo.

Denominación: Recurso de Revisión.

Acto Impugnado: Contra las sanciones que imponga la Secretaría las cuales pueden ser:

- a) Multa.
- b) Clausura temporal o definitiva.
- c) Cancelación de cédula turística.

Plazo para Interponerlo: Dentro de los siguientes 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución que se recurra.

Organo Competente para conocer del recurso: Se interpondrá por escrito ante la Secretaría.

Requisitos Formales: Nombre y domicilio del promovente.

Los agravios que considere se
le causa derivados de la re-
solución impugnada.

Documentos: A) Documentos que acrediten la perso-
nalidad del promovente cuando éste
actúe en nombre y por cuenta de
otro.

B) Copia del documento que garantice
el interés fiscal derivado de la
multa que se recurra.

Pruebas Admisibles: Todas las Documentales excepto
la confesional de la Autoridad.

Plazo para contestar el Recurso: No se establece.

5. Ley de Expropiación.

Denominación: Recurso de Revocación.

Acto Impugnado: Este recurso procede contra la
declaratoria ya sea de expropia-
ción, ocupación temporal total o
parcial, o limitación de dominio.

Plazo para interponer el recurso: Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la declaratoria correspondiente.

Autoridad Competente: Se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio.

Requisitos Formales: La ley no señala que requisitos formales debe contener, sin embargo deberá llevar los requisitos generales, que todo recurso debe tener.

- For escrito.
- Nombre de la autoridad a quien se dirige.
- Nombre del promovente y domicilio para oír notificaciones.
- Propósito del escrito.
- Preceptos violados.
- Expresión de agravios.

- Hechos.
- Pruebas.

Pruebas Admisibles: Son admisibles toda clase de pruebas excepto la confesional de la autoridad.

Plazo para la resolución: La ley no lo señala y por lo tanto se aplica la jurisprudencia, que establece que serán 4 meses.

6. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero.

RECURSO UNO:

Denominación: Recurso inominado.

Acto Impugnado: Declaratoria de ocupación temporal o de expropiación, según proceda; hecha por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Publicado y notificado el acuerdo en los 15 días siguientes la Secretaría celebra una junta para que el

particular y Petróleos Mexicanos se pongan de acuerdo sobre el monto de la indemnización, de no lograrlo, continúan con el recurso.

Plazo de Interposición: 15 días a partir de la notificación del acuerdo. Durante la junta que celebran.

Organo Competente: La Secretaría a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Pruebas Admisibles: Prueba pericial. Cada parte designa a un perito dentro de los tres días siguientes a la interposición del recurso, tienen un plazo de 60 días para emitir su dictamen, si ambos peritos están de acuerdo, señalan el monto de la indemnización; en caso de discrepancia, la Secretaría solicitará en tres días, a la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales que fije el monto de la indemnización con base en los dos dictámenes en un plazo de 60 días.

RECURSO DOS:

Denominación: Recurso de Reconsideración.

Acto Impugnado: Negación del registro petrolero a Petroleos Mexicanos por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Plazo de Interposición: 15 días siguientes a la fecha de la resolución de la negativa.

Plazo para emitir Resolución: 15 días contados desde la fecha en que reciba el recurso.

Organo Competente: La SEMIP a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

RECURSO TRES:

Denominación: Recurso de Reconsideración.

Acto Impugnado: Sanciones impuestas a personas que realizan actividades que sólo pueden ser llevadas a cabo por Petroleos Mexicanos.

Plazo de Interposición: 15 días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la resolución impugnada.

Pruebas Admisibles: El recurrente acompañará las pruebas que juzgue pertinentes y la Secretaría puede allegarse de cuantos elementos de prueba estime necesarios.

Plazo para emitir Resolución: La autoridad tiene 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso para emitir su resolución.

El recurso sólo suspenderá la ejecución de la resolución impugnada cuando el afectado garantice el pago de la multa.

7. Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.

Denominación: Recurso de Reconsideración.

Acto Impugnado: resolución que niegue una patente.

Plazo de Interposicion: treinta días a partir de la fecha de notificación de la resolución.

Organo Competente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Requisitos Formales: deberá presentarse por escrito redactado en idioma español, acompañando la documentación que acredite su procedencia. El recurrente deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del territorio nacional; y señalar sus argumentos y firma del interesado.

Documentos que deben acompañarse: Cuando el recurso se presente por conducto de mandatario se deberá acreditar la personalidad mediante: carta poder simple, ante dos testigos si el mandante es persona física; escritura pública o carta poder con ratificación de firmas ante notario cuando se trate de persona moral mexicana; y poder otorgado conforme

la legislación aplicable del lugar donde se otorgue o de acuerdo a los tratados internacionales en caso de que el mandante sea persona moral extranjera. El recurso será desechado por falta de documentos que acrediten la personalidad.

Pruebas Admisibles: Documentales.

Resolución: Analizados los argumentos que se exponen en el recurso y los documentos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial emitirá la resolución que corresponda, la cual deberá comunicarse por escrito. Si la resolución niega la procedencia del recurso además de comunicarse por escrito al recurrente se publicará en la Gaceta. Siendo supletorio a esta Ley el Código Federal de Procedimientos Civiles.

***Excepción a este Recurso:** Cuando se trate de solicitudes de patente relacionadas con energía nuclear, se requerirá la opinión de la Comisión Nacional de

Seguridad Nuclear y Salvaguardias. Cuando a juicio de la Comisión la invención ponga en peligro la seguridad nuclear en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, la Secretaría con base al criterio negará el otorgamiento de la patente solicitada. Contra las resoluciones emitidas con apoyo en la opinión de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias no cabe el recurso de reconsideración.

B. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de las Fuerzas Armadas.

Denominación: Recurso de Reconsideración.

Acto Impugnado: Son las resoluciones de la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Plazo para interponer el Recurso: Para interponer el Recurso de Reconsideración se cuenta con 15 días a partir de la notificación de la resolución de inconformidad.

Organo Competente para conocer del Recurso: El organo competente es la Junta del Instituto.

Requisitos Formales: Que se presente por escrito, nombre del promovente y su rango, que se expresen los agravios, que se exprese que autoridad dictó el auto que resolución se impugna y las pruebas y alegatos referentes a los hechos.

Documentos que se deben acompañar al Recurso: Se debe de acompañar la Resolución Impugnada.

Pruebas Admisibles: Las pruebas admisibles serán las pruebas documentales que ofrezca la parte (solicitudes e informes) o las que solicite la autoridad de oficio, de lo contrario se declara la improcedencia.

Si el recurso es procedente a juicio de la Secretaría pero el Presidente de la Republica o la propia Secretaría considerarán necesarios los servicios del militar conforme a la ley, podrán ejercitar su derecho de retencion en el activo.

Se cuenta con un plazo de 15 días para interponer las pruebas, son admisibles todas las pruebas que se puedan oponer respecto a los hechos controvertidos.

Plazo de la autoridad para emitir la resolución: La Junta Directiva con vista del dictamen y toda la documentación relativa, dictará resolución dentro de los 45 días hábiles siguientes concediendo o negando el beneficio.

9. Ley Federal de Pesca y su Reglamento.

Denominación: Recurso de Revisión.

Tendrá por objeto confirmar, revocar o modificar las resoluciones administrativas dictadas con base en las disposiciones de la propia Ley y su Reglamento.

Acto Impugnable: Las resoluciones dictadas con fundamento en la propia Ley y su Reglamento.

Plazo para interponer el Recurso: Quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución.

Organo competente para conocer del Recurso: La propia Secretaria de Pesca.

Requisitos Formales: Dirigirse al C. Titular de la Secretaria de Pesca.

Mencionando el nombre del recurrente y su domicilio para oír y recibir notificaciones.

La resolución que se impugna.

Documentos que se deben acompañar: Deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse las documentales, las que no podran ser entregadas con posterioridad; si hay pruebas ofrecidas que ameriten plazo para su presentación; el interesado contará con un término no menor de ocho días ni mayor de treinta días hábiles para su desahogo.

Pruebas Admisibles: Documentales, testimoniales dictámenes y documentos y todo tipo de pruebas siempre que tengan relación con los hechos en los que el recurrente funde su reclamación

con excepción de la confesional y las que sean contrarias a la Ley o a la moral.

Plazo para que la autoridad emita su resolución: La Secretaría de Pesca, dictará la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes, que se contarán a partir de:

A).- La recepción en la dependencia que deba emitirla.

B).- La entrega del recurso iniciado por correo certificado, por parte de la oficina postal.

C).- La conclusión del desahogo de las pruebas.

En todos los casos, las resoluciones dictadas al resolver el recurso, se notificarán a los interesados o a sus representantes legales, en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo.

10. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Acto Impugnado: Son impugnables los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, por lo que atañe a los hechos que les dieron origen. En estos pliegos se consignan aquellas irregularidades en que incurran los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, derivadas de la aplicación de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento legal y de las que se hubiesen expedido con base en el mismo cuerpo normativo.

Plazo para la Interposición: El escrito de inconformidad deberá presentarse actualmente ante la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la notificación del acto recurrido.

Es competente para conocer de este medio de impugnación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esta dependencia del Ejecutivo Federal, la tramitación y resolución del recurso.

Requisitos Formales: En el escrito inicial del recurso deberán expresarse los conceptos de inconformidad y hacerse el correspondiente ofrecimiento de pruebas, así como dentro de la documentación que debe acompañarse incluirá el documento que acredite la personalidad del compareciente, cuando no promueva en nombre propio y no la tenga reconocida con anterioridad, así como la resolución impugnada y la constancia de notificación.

No es obligatoria la interposición del presente recurso para acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero su omisión limita la vía jurisdiccional únicamente a los conceptos de agravio relativos a la aplicación de la Ley, en atención a la presunción legal de certeza de los hechos que motiven la resolución combatida.

4.4. Definición de Código y Codificación.

Como se ha dicho a lo largo de la presente investigación, la idea de codificar y sistematizar los recursos existentes es para facilitar el manejo de los mismos, a fin de que el gobernado pueda interponerlos para que no se le violen así sus derechos por los actos de diversas autoridades, se ha vuelto una necesidad.

El maestro Jorge Escola ha señalado "Cuando esa unidad, claridad y propiedad no existen, cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas, controversias y cuestiones de todo orden, que tornan dificultosa la labor de quienes deben resolver,

aplicando el derecho, y disminuyendo la eficacia de la acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses." (32)

Con todo lo dicho, es menester hacer una Codificación de los recursos y para realizarlo vamos a comenzar por decir que se entiende por código y codificación, toda vez que es el objetivo a realizar con esta investigación.

El maestro Rafael de Fina en su diccionario de derecho nos define:

Codificación.— La actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener, en forma sistemática, el conjunto de las normas jurídicas positivas relativas a una determinada rama del derecho.

Código.— Ordenación sistemática de preceptos relativos a una determinada rama del derecho, que la comprende ampliamente, elaborada por el Poder Legislativo y dictado para su general observancia.

(32) Escobar, Hector Jorge. Recursos Administrativos, pág. 221.

Du Pasquier nos afirma que Código en una ordenación de conjunto de disposiciones jurídicas, en tanto Bonnacasse ha definido el código diciendo que es la reglamentación elaborada por el Poder Legislativo que abarca a una rama del derecho.

Todos los autores en general definen al Código y a la Codificación de manera similar, hemos tomado las definiciones del maestro Rafael de Fina por considerarlas sencillas y explicativas al punto en estudio.

Con estas definiciones ya sabemos que se pretende realizar, esto es, elaborar un cuerpo normativo tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo en materia de recursos con el fin que se ha venido manejando a lo largo de la presente investigación.

4.5. El Problema de la Regulación.

Con el estudio de la presente investigación se advierte la necesidad de unificar criterios respecto a los recursos administrativos existentes en diversos ordenamientos, elaborando un sólo Código que regule tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo la materia de recursos, con el fin de que el gobernado tenga un medio de defensa más eficaz contra aquellos actos administrativos que lleguen a afectar su esfera jurídica, pero lo anterior requiere un estudio profundo en los diferentes foros jurídicos académicos y profesionales y una aceptación por parte del Congreso, siempre bajo los principios de legalidad, economía, celeridad, objetividad, sencillez, eficacia y publicidad que serán los estatutos orientadores y rectores del Código elaborado.

La presente investigación sugiere una reforma radical a nuestro procedimiento administrativo, que supere la diversidad de normas existentes

y responda a las exigencias de la Administración moderna, el Código que se propone, atiende en primer lugar, reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todas las Autoridades Administrativas, con las salvedades y excepciones que la propia Ley establece.

Como ya se advirtió el Código es también y fundamentalmente innovador, la necesaria presencia del Estado en la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que satisfaga las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de las garantías consagradas en la Ley Fundamental.

Es pues, necesario lograr abatir los problemas a los que nos enfrentamos sacrificando en algunas ocasiones criterios técnicos para poder reunir en lo posible nuestra compleja legislación administrativa y ofrecer a funcionarios y administrados un texto del contenido más amplio posible.

CONCLUSIONES .

- 1.- Una adecuada legislación en materia de recursos tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, es requisito esencial para la defensa de los derechos del gobernado.
- 2.- Es necesario un estudio total de los recursos administrativos para una pronta aplicación de los mismos, según lo demandan las exigencias actuales del país.
- 3.- Debemos considerar el recurso administrativo, como expresión de los regímenes democráticos y no de gobiernos absolutistas.
- 4.- El recurso administrativo es un medio de control con que cuenta el administrado, contra actos administrativos que van más allá del principio de legalidad.
- 5.- El recurso administrativo debe ser considerado como un modo de defensa establecido en la ley a favor del particular.

- 6.- Para un mayor control sobre los actos de la Administración Pública y una defensa pronta y expedita a favor de los gobernados es menester tener en consideración los principios del procedimiento administrativo.
- 7.- El procedimiento administrativo se regirá por los principios de legalidad, celeridad, objetividad, sencillez, eficacia y publicidad. Estos principios sólo podrán restringirse en situaciones de extrema urgencia, seguridad o salud pública.
- 8.- La interposición del recurso tendrá como finalidad la revocación, modificación o anulación del acto impugnado.
- 9.- Es necesario unificar criterios, requisitos y formalidades de procedencia respecto a los recursos administrativos.
- 10.- La variedad de recursos administrativos, la cantidad de requisitos que éstos deben reunir, la multiplicidad de sus denominaciones, los términos en que pueden ser presentados, son puntos en contra de los derechos que posee el gobernado.

11.- El futuro y la prosperidad de un país depende en gran medida de la seguridad de sus pobladores, es pues, labor de todos los mexicanos hacer todo lo posible para la grandeza de nuestra patria y colaborar conjuntamente por mantener de estandarte el respeto y la justicia.

Todas y cada una de las conclusiones expuestas, afirman la hipótesis planteada al inicio del cuerpo de la presente investigación.

BIBLIOGRAFIA

Textos.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 1988.

ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. UNAM 1976.

ARMIENTA HERNANDEZ GONZALO. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa 1991.

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Derecho Procesal Fiscal, Segunda Edición, Cárdenas Editor 1976.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México, Ed. Porrúa.

DE LA GARZA, SERGIO. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa 1983, México.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, 1984.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. Y LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, 1989.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, Mexico.

DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Edición 1991, México.

DIEZ, MANUEL MARIA. Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Tomos I y V, 1976.

DROMI, JOSE ROBERTO. El procedimiento Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, Colombia.

ESCOLA, HECTOR JORGE. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978.

FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional de México.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1989.

GONZALEZ PEREZ, JESUS. Recursos Administrativos. Madrid 1969. Publicaciones Abelia.

GORDILLO, AGUSTIN. Procedimiento y Recursos Administrativos, Buenos Aires, Editor Jorge Alvarez.

LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, 1990.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad de San Luis Potosí 1985.

MERKL, ADOLFO. Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Nacional, 1978.

OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1976.

ROYO VILLANOVA. El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica. Revista de Estudios Políticos No. 48.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1967.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- Ley Forestal.
- Ley Federal de Turismo.
- Ley de Expropiación.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero.
- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de las Fuerzas Armadas.
- Ley Federal de Pesca y su Reglamento.
- Reglamento de la Ley de Presupuestos.