



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR EL
REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E
HIGIENE EN EL TRABAJO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGELICA GONZALEZ VALENCIA

MEXICO, D. F.,



1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR EL
REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO**

	PAG.
INTRODUCCION	1
 CAPITULO I	
1. ANTECEDENTES	3
2. NOCIONES PRELIMINARES	16
 CAPITULO II	
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	
1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL	21
2. CONCEPTO DOCTRINAL	28
3. SU NATURALEZA JURIDICA	32
4. SUS ELEMENTOS	39
 CAPITULO III	
EXAMEN DE RECURSOS PREVISTOS EN ALGUNAS LEYES ADMINISTRATIVAS EN MEXICO	
1. RECURSO DE INCONFORMIDAD (Art. 438 de la Ley General de Salud - D.O.F. 7-II-1984)	47
2. LA REVOCACION ADMINISTRATIVA (Art. 73 de la Ley de Obras Públicas D.O.F. 7-I-1988)	52
3. LA REVISION ADMINISTRATIVA (Art. 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor D.O.F. 24-XII-1992)	54

	PAG.
4. ENUNCIACION DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN OTRAS - LEYES ADMINISTRATIVAS	57
4.1. Recurso de Reconsideración previsto en la Ley Federal - de Competencia Económica (D.O.F. 24-XII-1992)	57
4.2. Recurso de Reconsideración previsto en la Ley sobre Me-- trotología y Normalización (D.O.F. 1o.-VII-1992)	58
4.3. Recurso de Reconsideración previsto en la Ley del Servi- cio Público de Energía Eléctrica (D.O.F. 27-XII-1983).	59
4.4. Recurso de Revisión previsto en la Ley de Aguas Naciona- les (D.O.F. 1o.-XII-1992)	60
4.5. Recurso de Reconsideración previsto en la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (D.O.F. - - - 27-VI-1991).	61
5. NUESTRA OPINION.	62

CAPITULO IV

EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR EL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. PROCEDIMIENTO QUE LE DA ORIGEN	66
1.1. Orden o impulso Procesal	68
1.2. Procedimiento Administrativo Sancionador	71
2. DENOMINACION.	79
3. PLAZO PARA SU INTERPOSICION Y REQUISITOS QUE DEBE LLENAR PARA SU PROCEDENCIA	81
3.1. El plazo y su cómputo	81
3.2. Requisitos formales del escrito de recurso	82
4. EFECTOS DE LA INTERPOSICION	87
5. TRAMITACION	92

	PAG.
6. DISTINTOS SENTIDOS DE LA RESOLUCION DEL RECURSO	96
6.1. Recurso Improcedente	96
6.2. Recurso Extemporáneo	99
6.3. Recurso Infundado	100
6.4. Recurso Fundado	101
7. CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIDUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	103
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	122

I N T R O D U C C I O N .

La realización del presente trabajo obedece principalmente a un sano interés por resaltar la importancia que los recursos administrativos tienen en nuestro derecho positivo, la cual ha ido en demérito por la compleja tramitación que cada uno de ellos requiere, así como por la falta de objetividad con que la propia autoridad administrativa los ha venido resolviendo, haciendo de ellos más que un medio de defensa sencillo y eficaz en favor de los particulares que se sienten afectados por un acto o resolución administrativa, una trampa procesal y una instancia más que deben agotar previo a la interposición del juicio de nulidad o al juicio de amparo.

En el desarrollo de ésta Tesis nos proponemos esquematizar de manera sencilla el panorama general que los recursos administrativos presentan en nuestro país, haciendo para ello un estudio de su naturaleza jurídica, concepto doctrinal, características especiales y elementos, a fin de poderlos ubicar dentro del ámbito jurídico.

Así también, examinaremos en forma selectiva algunos de los recursos administrativos que se prevén en diferentes leyes administrativas mexicanas, con el propósito de resaltar cuan y tan variado número de recursos administrativos existen en nuestra legislación y el trámite específico que cada uno de ellos requiere.

La finalidad de la presente Tesis se constriñe principalmente en el propósito de actualizar el concepto que sobre el recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se ha tenido durante largo tiempo, y el cual ha venido a modificarse por los

criterios y jurisprudencias sostenidos por los Tribunales del Poder Judicial y por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Considero que el desarrollo de éste trabajo se encuentra apegado a los lineamientos lógicos que norman el derecho, pero aunque no pretendo que su concepción, su estudio y su exposición hayan logrado la importancia de mis propósitos. sí puedo aseverar que ésta Tesis ha sido elaborada con el cariño y entusiasmo que una investigación de ésta índole suscita en la mente de quien lo elabora.

C A P I T U L O I

1.- ANTECEDENTES

Siendo materia del presente trabajo el examen de los recursos administrativos en general, y en particular el que constituye el tema de esta Tesis, quisimos hacer un breve estudio de sus antecedentes históricos en nuestro país, no sin antes, considerando que en el Derecho Romano es donde aparece esta figura jurídica, adentrarnos un poco en esta materia.

La era del Derecho Romano, siguiendo la evolución que tuvieron las instituciones, se dividió en tres etapas: etapa del período de las acciones, el formulario y el extraordinario. Antes de hacer un breve exámen de ellos, -- nos referiremos en forma muy somera a los órganos de la administración de -- justicia. En la época antigua, la autoridad del Estado estaba representada por el rey y más tarde por los pretores cónsules; posteriormente el órgano de la jurisdicción fue el pretor, junto con ellos se reconoció una jurisdicción especial que recaía en la persona de los "edili curuli", quienes eran competentes para conocer de los procesos referentes a los mercados, y a los "censori" para otras materias. Acerca de la persona del juez, podemos asentar que la figura típica fue la del "iudex unus" que conocía de las controversias que le sometían las partes. Había también tribunales colegiados como los de los "recuperadores", que conocían de cuestiones internacionales. Más tarde se crearon los tribunales de los "centuviri" y de los "decenviri", conociendo los primeros de los procesos hereditarios, reales y familiares, y los segundos sobre cuestiones de libertad.(1)

1 Álvarez Suárez U.- Curso de Derecho Romano, Tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955, Pág. 185.

El primer período del proceso romano, o sea el de las "legis acciones", se desarrollaba ante el magistrado mediante fórmulas solemnes concebidas en términos taxativos rituales y ligados con gestos simbólicos que las partes - habían de pronunciar para dar nacimiento al proceso y que recibieron el nombre de "acciones" y más tarde de "legis acciones", ya que reproducían las -- fórmulas contenidas en la ley. Se entendía por "acciones" cada una de las - tramitaciones solemnes que era posible desarrollar en el proceso. Este sistema sólo se aplicaba a los ciudadanos romanos.

Este sistema estuvo en vigor desde los primeros tiempos de Roma hasta - los días de Cicerón, en que fue abolido (año 130 a.c.) por la ley "Aebutia" y más tarde por las leyes "Julia Iudiciorum Privatorum" (año 33 a.c.).(2)

La rigidez de las formalidades, el nacimiento de nuevas situaciones --- que no estaban protegidas, la recepción del derecho de gentes dentro del derecho civil romano y el aumento constante de los negocios jurídicos dieron - lugar al nacimiento del segundo período del derecho romano, o sea el formula rio; éste estaba dividido en dos etapas, la instancia in iure y la instancia in iudicium; la primera se iniciaba con la comparecencia de las partes ante el magistrado, exponiendo el demandante su pretensión, señalando la acción - que intentaba hacer valer y pidiendo su obtención; el demandado exponía su - punto de vista, formándose así un debate y como resultado de ello, tanto -- las partes como el magistrado ya se encontraban en condiciones de redactar - la fórmula de ese procedimiento, estando facultado el actor para hacer un -- proyecto de ella cuando su derecho estuviere contemplado en el edicto o bien

la hacía el magistrado cuando se tratara de una situación regulada en el mismo, pero en ambos casos se presentaba el demandado para su aceptación o rechazo. En ese momento éste podía oponer alguna excepción y el actor podía replicarle, resolviendo en definitiva el magistrado si esa excepción y su contestación debían o no figurar en la fórmula, emitiendo a continuación mediante un decreto, su texto definitivo y cerrándose así la primera fase; la segunda se iniciaba y se terminaba ante el "iudex" arbitro. Este sistema estuvo en vigor desde la mitad del siglo II a.c. y subsistió hasta el siglo III de la era Cristiana.(3)

El tercer período, el de la "extraordinaria cognitio", se caracterizó por el hecho de que todo el proceso desde su inicio hasta su terminación, estaba dirigido y regulado por el magistrado quien debía aplicar el derecho y hacer justicia sin que su actividad pudiera sufrir limitación alguna por efecto de las partes. El juzgador podía recurrir a cualquier medio para aclarar los términos de la litis y para fijar las posiciones y razonamientos de las partes; y no sólo podía absolver al demandado sino que también podía condenar al demandante cuando en el proceso resultara que el actor debía alguna prestación al demandado. Básicamente lo que distinguía a este período de los demás, fue el hecho de que la sentencia se consideraba como un acto del Estado y no como una decisión de un juez escogido por mutuo acuerdo de las partes.

En cuanto a los recursos y como consecuencia del hecho de que la senten-

cia era dictada por un "iudex privatus", al que las partes habían elegido y se habían sometido voluntariamente, ésta en principio, no podía ser impugnada aún cuando alguno de los litigantes tuviera la convicción de que estaba equivocada, o no estaba ajustada a derecho; el juez privado había emitido el fallo que se le solicitó y acertado o no, los efectos de la litis-contestatio impedían que el negocio fuera planteado ante otro juzgador.

Sin embargo, había algunos medios que las partes podían intentar en contra de las sentencias y cuyos efectos eran semejantes a lo que hoy producen los recursos, con la circunstancia de que sólo en casos excepcionales se podían usar; eran tres:

1. La *Intercessio*, que más que un recurso judicial fue una garantía política contra la arbitrariedad en favor de la libertad humana y del bien común; consistía en el pedimento dirigido a un magistrado para que privara de fuerza a las decisiones de otro magistrado de igual o menor potestad, cuyos actos eran considerados como abusivos.

Los magistrados usaban del derecho de veto bien en forma individual o colectiva y después de una deliberación y resolución que se tomaba por el --Cuerpo de los Tributos; si del resultado de dicho examen se desprendía que era irregular la fórmula o la sentencia, el magistrado intervenía paralizándose así el efecto procesal de dichos actos, pero sin substituirlos por otros, es decir, sólo los destruía sin crear nada en su lugar. Tenía la desventaja de que era ineficaz en aquellas provincias donde sólo había un magistrado, pues es claro que éste no la atendería en contra de sus propias decisiones.

2. La *Revocatio in duplum*. Este medio impugnativo se daba en contra de sentencias que habían sido pronunciadas violando la ley, es decir, cuando por vicios que la afectaran de modo substancial era nula, pues en tal caso --

el litigante vencido no estaba obligado a acatarla. La podía intentar de - dos formas. una de ellas consistía en esperar a que su contraparte exigiera la ejecución de la sentencia y oponer en su contra la "infitiatio iudicati", que consistía en la negativa que contra la "actio iudicati", cuyo valor nega - ba por la inexistencia o vicio de forma de la sentencia. La función prácti - ca de esta acción de oposición, según Arangio Ruiz (4), era de la que bajo - el supuesto de que el proceso anterior no se hubiera desenvuelto normalmente o bien el juez hubiera abusado de su poder, se permitía su revisión con la - consecuencia de que "si el demandado después de haber aceptado la fórmula de la actio iudicati, no llega a demostrar la inexistencia de un juicio regu - lar, la condena se duplica"

Podemos afirmar que en sentido estricto este medio de impugnación no -- tiene semejanza con los recursos propiamente dichos, puesto que no se pedía a un juez superior revisara la resolución del inferior e hiciera un nuevo - pronunciamiento confirmando o modificando el anterior, sino que el demandado oponía en contra de la ejecución de la sentencia, la excepción de nulidad.

La otra forma consistía en que el condenado tomaba la iniciativa y de - mandaba la nulidad de la sentencia a su antigua contraparte, sin esperar que - la "actio iudicati" fuera ejercitado contra él. Este recurso tenía dos li - mitaciones, una de ellas era que sólo procedía en contra de las resoluciones condenatorias; otra, era que no podía intentarse por los contumaces, o sea - aquéllas personas que eran consideradas como juzgadas por no haber compareci - do a juicio. La acción para intentarla prescribía en diez años entre presen

4 Arangio Ruiz, Instituciones de Derecho Romano, Traducción de José M. Cara - més Ferro, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1952. Pág. 157.

tes y veinte entre ausentes.

3. La *In Integrum Restitudo*, era un medio de defensa de carácter extraordinario por medio del cual una persona solicitaba de un magistrado la ampara de un acto perfectamente válido, cuya existencia trataba de desconocer.

Sólo se concedía a determinadas personas y en casos excepcionales, es decir, cuando no existía otro remedio más sencillo y había razones de equidad y lesión suficientes para justificarla; inicialmente se otorgaba en cada caso particular y más tarde por obra del pretor fue adquiriendo carácter extraordinario y dado que sólo se podía intentar y obtener por causas graves - sometidas al arbitrio del magistrado, éstas fueron precisadas y publicadas - en un edicto.

Como la *In Integrum Restitudo* era un acto de "imperum" (5) y no de "iurisdictu" (6) se debía intentar únicamente ante los magistrados provistos de él. Así, este derecho no lo tenían los jueces privados que dictaban sentencias ordinarias ni los magistrados municipales puesto que sólo estaban -

-
5. "El imperium se nos muestra en las fuentes como un poder supremo que se atribuye a aquellos magistrados considerados como sucesores del Monarca en el Gobierno de la Civitas", Álvarez Suárez, Ob. Cit. Tomo I, Pág. 193.
 6. "La más sencilla interpretación de esta palabra, derivada de su significado literal ius dicere, mostrar o declarar el derecho — inclina a pensar, simplemente que iurisdicatio designa la actividad del magistrado consistente en declarar ante las partes cuáles son las normas jurídicas aplicables al caso controvertido". *Ibidem*. Pág. 194.

investidos de "iurisdictio"; en Roma, pertenecía exclusivamente al pretor - que era el magistrado investido de la autoridad judicial suprema y en las - provincias correspondía a los gobernadores, jefes supremos de la jurisdic - ción, como lo era el pretor en Roma.

El efecto de la "In Integrum Restitudo", consistía en restablecer las cosas al estado anterior, es decir, el decreto anulaba jurídicamente la resolución combatida y que, como consecuencia, se volviera al estado jurídico anterior.

La "In Integrum Restitudo" subsistió en el tercer período del proceso - romano como un remedio extraordinario que se otorgaba en contra de la senten - cia.

Hemos anotado que hasta antes del tercer período del proceso romano, la sentencia en seguida de ser pronunciada tenía fuerza de cosa juzgada, debién - dose ello a que dicha decisión al ser pronunciada por un juez particular --- (iudex privatus), al que las partes eligieron y se sometieron voluntariamente, y no por un órgano del Estado, no podía ser revocada por autoridad superior - alguna, y que sólo en casos excepcionales podía ser atacada por medios indi - rectos; sin embargo, en el procedimiento extraordinario este concepto varió, - porque quien dictaba el fallo no era ya un particular designado por las par - tes quienes se han sometido a él voluntariamente como consecuencia de un con - trato arbitral, ni la sentencia era una mera opinión de aquél sino que era el fallo dictado por un magistrado perteneciente a la estructura oficial del Es - tado (ya que los jueces actuaban por delegación del emperador) sobre una - - cuestión litigiosa que se le sometió, lo que traía como consecuencia que sus decisiones pudieran ser revisadas por otro magistrado jerárquicamente superior. Es así como surge un medio normal de atacar toda sentencia, consistiendo éste

en la apelación (apellatio). Por otra parte, hay que tener en cuenta que el surgimiento se debió a la transformación que sufrió el imperio durante los primeros tiempos en todos sus ordenamientos públicos, especialmente en el judicial y al establecimiento de una compleja jerarquía entre los funcionarios imperiales. Por lo que respecta a la "In Integrum Restitudo" y la "Revocatio in duplum" se siguieron conservando como medios para oponerse a una sentencia afectada de alguna nulidad.

Aún cuando el nacimiento de la apelación ocurre a principios del Imperio, en la época en que Augusto organizó los tribunales en diversas instancias y teniendo en esta época un carácter excepcional, fue en el procedimiento extraordinario donde alcanzó esplendor como institución regular dentro del proceso romano, ya que su esfera de aplicación se extendió al procedimiento civil, administrativo y penal.

Este recurso podía ser interpuesto en toda clase de juicios civiles y en cuanto a las resoluciones, sólo eran apelables las sentencias definitivas.

Independientemente del juez que conociera; sólo los interesados en forma directa en el litigio podían apelar, pudiendo interponerla bien personalmente o por conducto de apoderado especial; sin embargo, el fiador estaba facultado para intentarla aún cuando acreedor y deudor se conformaran con la resolución; la madre podía apelar por su hijo, pero los esclavos, los rebeldes y los condenados por crímenes graves no podían hacerlo; los herederos podían continuar el recurso si el impugnante falleciese.

Los efectos más sobresalientes de la apelación fueron dos:

a) Mientras estuviera pendiente el recurso, la sentencia anterior no podía ejecutarse, ya que éste se admitía siempre en ambos efectos; suspensivo y devolutivo;

b) Si en una causa se dictaban sentencias distintas, por ejemplo, una por usura y otra por deuda, la apelación interpuesta a una no se extendía a la otra.

Ahora bien, pasando al estudio de los antecedentes históricos de los recursos en nuestro país, encontramos que en el México Prehispánico, el Cacique, Rey ó Emperador era al mismo tiempo Jefe nato de la Administración Pública, en la que era auxiliado por la nobleza, el clero y los militares, cada uno de cuyos grupos cumplía encargos especiales.

El mantenimiento de tropas, las obras públicas, que se realizaban, hicieron indispensables los impuestos las cuales fueron establecidos por gremios y había recaudadores especiales que los recogían 2 veces al año. El individuo como tal carecía de todo derecho para reclamar cualquier acto de administración. Con la llegada de los españoles no mejoró la situación de los indígenas en cuanto a sus derechos personales. (7)

Las leyes que se crearon para la Nueva España estaban concebidas en la certidumbre de que el país era de su propiedad, pero como la distancia hacía difícil el control de los actos de los funcionarios y del propio Virrey, el gobierno español creó las Audiencias, en las que se podía denunciar las anomalías y abusos de autoridad de todos ellos.

Para casos en que el Virrey actuara fuera del ámbito de su competencia se creó el recurso de incompetencia, y la Audiencia conocía el asunto.

7 Mendieta y Nuñez Lucio.- La Administración Pública en México.- Imprenta Universitaria, México 1942, páginas 76 y 77.

suspendiéndose de inmediato los efectos del acto reclamado, mientras se turnaba el asunto a la autoridad competente para que resolviera de fondo. En 1589 se creó el llamado "recurso de fondo" en el que se delimitaban las jurisdicciones eclesiásticas y civil. Era también la Audiencia la encargada de conocer de ese procedimiento y de ordenar a la autoridad incompetente - que se abstuviera de conocer del caso que motivara el recurso (8)

No obstante y a pesar de las medidas proteccionistas contenidas en las Leyes de Indias, la realidad fué otra, los funcionarios corruptos, su espíritu despótico, el fanatismo religioso y la disminución de las deudas personales de los mexicanos, fueron causa parcial pero importante del descontento que hizo estallar el movimiento de independencia.

Al tiempo de la Independencia y ante el deseo de organizar al país - bajo principios de igualdad y legalidad, en 1814 se promulga la Constitución de Apatzingán en la que se instituye el principio de igualdad y el derecho de todos los hombres a la propiedad y a la seguridad, pero a pesar de haber consignado algunos derechos individuales, los Constituyentes no proveen los medios procesales para su cumplimiento.

En 1824, una vez establecida la república, se aprobó la primera Constitución Federal, en la que en su artículo 137 fracción V inciso VI dió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de "conocer de las infracciones a la Constitución y las Leyes Generales, según se prevenga - por la Ley" este principio nunca entró en vigor, ya que no se expidió Ley-

8. Mendieta y Nuñez Lucio. Ob. Cit. pág. 92.

respectiva. (9)

Es en 1857 cuando los Constituyentes plasmaron en la Ley Suprema los derechos inviolables de todos los ciudadanos, incorporando el Derecho de Petición, como medio para proteger a los ciudadanos y garantizar su posibilidad de acudir ante las autoridades administrativas en caso de que sus actos lesionaran sus derechos, más sin embargo no se establecieron medios procesales para garantizar su cumplimiento.

Aún y cuando el derecho de petición también es reconocido en la Constitución de 1917, no es sino hasta 1925 cuando se instituye el primer recurso - administrativo propiamente dicho, en el que la autoridad encargada de reconsiderar la inconformidad era la propia autoridad administrativa.

Ello sucedió en la Ley del Impuesto sobre la Renta expedida el 18 de marzo de 1925, y posteriormente en el Reglamento de la Ley del Impuesto de la Minería de 23 de diciembre de 1925. (10)

Esta rápida revisión histórica, que aunque podía parecer innecesaria, tiene un propósito, llamar la atención sobre el hecho de que durante los distintos períodos de la administración, se establecieron en México, con más -

9 Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México, 1957, Editorial Porrúa, México, Página 27

10 Ibidem. Pág. 54

o menos limitaciones, medios de defensa en favor de los particulares contra posibles irregularidades en la actividad de la Administración Pública, aunque muchos de ellos quedaron sin aplicación, y no es sino a partir del año de 1929 cuando adquieren gran importancia en México los recursos administrativos, ya que es hasta entonces cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la Jurisprudencia en el sentido de que las Leyes podían conceder en beneficio de los gobernados agraviados por un acto de gobierno, un recurso ó medio a través del cual pudiera impugnar el acto que les perjudica, siendo una autoridad administrativa a la que le corresponde el conocimiento de tal recurso, el cual debía ser agotado previamente a la tramitación del juicio de amparo.

A este respecto, el Profesor Antonio Carrillo Flores, al introducirse al tema de los recursos administrativos señala que "El problema de los recursos administrativos en México tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos ó medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravie". (11)

Por otro lado, el artículo 107 de nuestra Constitución Política dispone en su fracción IV que "En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal ...".

11 Antonio Carrillo Flores.- La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, S.A. 1939, página 187.

Habiendo señalado de que manera surge a la vida jurídica el recurso-administrativo en nuestro país, pasaremos a examinar algunas nociones que nos permitan adentrarnos más ampliamente en este tema.

2. NOCIONES PRELIMINARES

Previo al estudio de la figura jurídica del recurso administrativo, creemos conveniente examinar ciertos puntos que nos ayuden a comprender el papel que estos desempeñan en nuestro país, no solo por el hecho de que su agotamiento sea una condición previa para la procedencia del juicio de amparo, sino por su naturaleza y fundamento jurídico propios, que lo ubican como el medio más eficaz de control de la autoridad administrativa en un Estado de Derecho.

Entendiendo al Estado como aquella sociedad humana instalada en forma permanente en un territorio determinado, gobernada por un poder supremo, regulada por un orden jurídico y dirigida a un fin que justifica su existencia la fórmula "Estado de Derecho" implica por un lado el compromiso fundamental de que los actos de autoridad se encuentren subordinados, regidos y regulados en su organización y desarrollo por el orden jurídico establecido, y por otro lado, el respeto a los derechos de los gobernados.

El orden jurídico al que debe someterse el Estado, ha de establecer una serie de derechos en favor de los gobernados, lo que se conoce como derechos fundamentales ó garantías, y se encuentran consagrados por nuestra Constitución Política, siendo éstos derechos fundamentales una limitación a la actividad del Estado.

Dentro de los derechos fundamentales ó garantías, encontramos el principio de legalidad conforme al cual la administración pública debe subordinarse a la Ley, según los postulados básicos de un Estado de Derecho. La actividad administrativa desarrollada por los funcionarios y empleados públicos se encuentra limitada por la circunscripción que la ley determina a su competencia, de tal suerte que todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley.

Este principio de legalidad se encuentra consagrado en nuestro país en la Constitución Política, en sus artículos 14 y 16, que disponen:

Artículo 14.-

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad ó de sus propiedades, posesión ó derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

" "

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles ó posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento "

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias -

Únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, - en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas - para los cateos".

De lo anterior resulta que en el Estado Mexicano, todo acto de autoridad debe apegarse a las normas legales aplicables al mismo, de tal suerte - que se emitan por autoridad competente y de conformidad con las formalidades legales previamente establecidas.

Partiendo de la base de que la actividad administrativa como cualquier otra actividad del Estado, tiene como fin directo ó inmediato la - satisfacción de necesidades colectivas, actuando dentro del marco jurídico que la Ley señala, ésto presupone que el desarrollo de dicha actividad debe basarse en principios de legalidad y eficacia; sin embargo, tratándose de una función llevada a cabo por el hombre, se encuentra expuesta a - imperfecciones ó errores, lo que podría repercutir en perjuicio de los - particulares, lesionando sus derechos ó desconociéndolos.

Ante tal posibilidad, la Ley ha reconocido el derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, otorgándoles medios de defensa, mediante los cuales exijan a la administración, se sujete a las normas legales establecidas, y en caso de violación, la modificación o revocación del acto ilegal.

El maestro Gabino Fraga, sostiene que los medios directos para proteger el derecho a la legalidad de que disfrutaban los particulares frente a la administración, de manera que el particular pueda obtener la reforma, ó la anulación del acto lesivo, están constituidos en primer término por los recursos administrativos, entendiéndose por ellos, los medios de que dispone el particular para obtener su protección por la misma autoridad administrativa que está obligada a revisar el acto impugnado. (12)

Sin embargo, los recursos administrativos no constituyen el único medio de control de la legalidad de los actos de la administración pública, - ya que se reconocen también en nuestra legislación, el control jurisdiccional de los actos administrativos, siendo órganos independientes de la Administración Pública los que conocen y deciden las controversias que se suscitan entre los particulares afectados y la administración, surgiendo entonces lo que se conoce con el nombre de contencioso administrativo.

Siendo la finalidad del presente trabajo el hacer un modesto estudio del recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, nos limitaremos al análisis de los recursos administrativos, entendiéndose por ellos, los medios con que cuentan los particulares que se sienten afectados en su esfera jurídica, para exigir a la - - autoridad administrativa sujete su actuación a los lineamientos establecidos por el principio de legalidad, por el cual obtiene la revisión del acto,

12 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - S.A. 1984. págs. 434 y 435.

a fin de revocarlo ó modificarlo, en el caso de que se acredite su ilegalidad ó inoportunidad.

C A P I T U L O I I

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL

Reconocida la legalidad como el principio de toda actividad desarrollada por la Administración Pública, no cabe sino admitir la necesidad de un control amplio y permanente que asegure la observancia de éste principio.

Dentro de un sistema institucional como el nuestro, sería imposible concebir la existencia de la actividad administrativa exenta de todo control jurídico que permita limitarla y corregir sus desviaciones ó excesos, toda vez que al encontrar el control administrativo su fundamento en el orden jurídico vigente, éste se proyecta hacia el eficaz mantenimiento y observancia de la norma jurídica, con la certeza de que al prevalecer la supremacía de la Ley y del orden Constitucional, se hace posible el logro de una realidad social concreta y determinada.

En efecto, si como lo hemos señalado, el fin primordial del control administrativo es el cumplimiento de la norma jurídica cuando ha sido violada o excluída, con el propósito de proteger y garantizar los derechos objetivos de los particulares frente al actuar de la propia administración, de ahí que la importancia del control administrativo radicará en la necesidad de la existencia de medios legales que aseguren que la actividad administrativa se desarrollará dentro de un marco de plena legalidad y observancia de las normas constitucionales.

Si tomamos en consideración que la administración al realizar actos ó operaciones materiales bien puede por error, falta de competencia o aún - por mala fé de los funcionarios que intervienen en la formación de esos - actos administrativos, violar el orden jurídico vigente en perjuicio de - los administrados, la importancia que el establecimiento de un adecuado - control administrativo representa, se traduce en el derecho que tienen los particulares, reconocido y tutelado por la Ley, para impugnar los actos o resoluciones que les causen agravios a través de los medios de defensa que la propia administración pone en sus manos.

Sin embargo, no debemos enfocar la importancia del control administrativo únicamente en el sentido de que a través de él se logra el restablecimiento de la norma jurídica violada, aún y cuando consideramos que éste es el más eficaz y verdadero control que pueden ejercer los particulares en - contra de los actos administrativos ilegales o ilícitos, ya que si tomamos en consideración que el control administrativo busca asegurar la legalidad de la actividad administrativa, su importancia también estribará en que al vigilar el mantenimiento de la juricidad de esa actividad, habrá menos probabilidades de que sus actos alteren el orden jurídico y de ésta manera se evitará lesionar los derechos de los particulares.

El tratadista argentino Jorge Escola (13), considera que "asegurar el imperio de la juricidad en la administración pública es asegurar,

13 Héctor Jorge Escola, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, Pág. 181.

y en una parte muy importante, el logro de esos grandes objetivos de nuestra comunidad jurídica: bienestar general y libertad . Y basta para destacar la importancia del control administrativo, así como la necesidad de su plena vigencia. Sin ese control, cualquier avance, cualquier abuso, - cualquier desviación sería posible sin que existiera el medio de anular - esa anomalía, que al desvirtuar el orden jurídico, el imperio de la - Ley ataca los fines para cuya consecuencia la sociedad jurídica fue establecida".

En consecuencia, si el fin último que se persigue en un Estado de Derecho es mantener el imperio de la ley, consideramos que la forma más eficaz para lograrlo es el establecimiento de medios de control que permitan el examen y revisión de los actos desarrollados por la actividad administrativa, de aquí derivará la importancia que adquiere el control administrativo como instrumento para alcanzar el imperio de la Ley y la plena satisfacción de los intereses colectivos.

Así tenemos que el control administrativo puede ejercerse respecto - de cualquier tipo de actos emanados de la actividad administrativa, pudiendo promoverse ya sea de oficio o a instancia de parte, siempre que exista - un interés legítimo directo o indirecto. De ahí que no todos los medios de control constituyen recursos administrativos: por ello es necesario - distinguir entre los medios de control los recursos administrativos en sentido estricto y aquellos que con diversas denominaciones se refieren al control ejercido por la propia Administración, sin que medie instancia de - parte.

A efecto de no dejar desapercibidos los medios de control reconocidos por la doctrina, y que no constituyen recursos administrativos, a continuación haremos un breve estudio de los mismos.

Siendo cada día mayor la intervención del Estado en los procesos de la vida social, el orden jurídico ha adquirido una extensión considerable, - ante tal perspectiva encontramos un medio de control de la actividad administrativa que algunos autores han denominado "Auto-tutela de la Administración Pública".

El maestro Nava Negrete (14), al referirse a la Auto-tutela de la Administración Pública sostiene que "la misma desarrolla en su seno y significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa. En realidad tal garantía lo es para la eficacia de la Administración y sólo por medio de su reflejo se beneficia el administrado. Además, éste no podrá exigir nada de aquella ni ésta se verá obligada a cumplir con alguna indicación del administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad en resolver los negocios, la simplicación del trámite, la exactitud y eficacia del empleado en el desempeño de sus labores, etc., son conductos que miran a una buena administración y que muy indirectamente favorecen al particular".

14 Alfonso Nava Negrete, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, 1959, Pág. 44.

De lo anterior, podemos entender que la auto-tutela de la Administración Pública, viene a significar la garantía de un buen sistema administrativo, derivada de la posibilidad que la propia administración tiene para --revocar o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que medie el impulso de un derecho subjetivo hecho valer por un particular; --ésta forma de control se caracteriza porque "el estado obra preponderantemente por lo que juzga un interés público, y sólo en forma secundaria para la salvaguardia de un interés privado". (15)

Por su parte Dromi (16), señala que el control administrativo de --oficio "es una fiscalización realizada por la misma administración en ---ejercicio de una auténtica función de autocontrol, por lo que puede extinguir o modificar actos viciados, siempre que no lesione la estabilidad de --las relaciones y situaciones jurídicas particulares".

Por otro lado, el mismo Nava Negrete (17), señala como otro medio de control de los actos administrativos el consistente en la participación del administrado en el procedimiento de elaboración de éstos, con el propósito de que con ellos no se lesione sus derechos, tratándose de "un procedimiento que coloca al particular en condiciones de poder discutir y alegar --ante los órganos administrativos su mejor derecho respecto del de otro par-

15 Antonio Carrillo Flores, Ob. cit. Pág. 108

16 José R. Dromi, Acto Administrativo, Ejecución, Suspensión y Recursos, Ediciones Macchi, Buenos Aires 1973, Pág. 106

17 Ob. Cit. Pág. 47

ticular, aportando las pruebas suficientes que acrediten sus aseveraciones e impidan la producción de un acto de la Administración Pública que desconozca ese derecho". Sin embargo, el propio autor reconoce que debido a la naturaleza de ciertos actos, no siempre resulta posible la existencia de un procedimiento de oposición, debido a exigencias de orden técnico y al manejo de documentos oficiales que impiden que el administrado intervenga en la generación de actos que puedan causarle perjuicios.

Sin embargo, cabe hacer notar que los medios de control que hemos referido, persiguen más la eficacia de la organización de la Administración Pública y sólo protegen por simple reflejo los derechos de los particulares, sin constituir un medio legal en su favor para la defensa y protección de sus intereses legítimos.

Es por ésta razón, que la necesidad de establecer medios jurídicos efectivos que permitan impugnar las decisiones administrativas que agraven a los particulares, y de este modo reestablecer el orden jurídico vulnerado, resulta la justificación de la creación de los recursos administrativos previstos y regulados por la ley.

Los recursos administrativos se diferencian de los medios de control antes mencionados, ya que frente a ellos la administración está obligada a resolver la instancia promovida por el particular, debiendo examinar y determinar si el acto impugnado se encuentra ajustado a las normas legales prescritas para cada caso.

Así el recurso administrativo se traduce en el medio más eficaz que la Ley reconoce en favor de los particulares, a través del cual se busca asegu-

rar el derecho de defensa de las partes, ante las decisiones administrativas que lesionen intereses legítimos de los particulares, y cuyo fin último será modificar o dejar sin efecto la resolución que sea injusta o contraria a derecho.

Sin embargo, debemos tomar en consideración que no todas las manifestaciones de inconformidad que hagan los particulares frente a los actos administrativos, pueden considerarse como recursos administrativos, ya que como lo afirma Carrillo Flores (18), "Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular, impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo. El recurso administrativo no existe, pues, en ausencia de la Ley".

Por lo expuesto, podemos afirmar que el único medio de control con que cuentan los administrados frente a la actividad administrativa, a través del cual se puede obtener la modificación o revocación de actos viciados, lo encontramos en los recursos administrativos previstos y regulados por la Ley, a los que dedicaremos un estudio más amplio en el desarrollo del presente capítulo.

2. CONCEPTO DOCTRINAL

Entre los muy numerosos tratadistas del Derecho Administrativo, encontramos múltiples y variadas definiciones sobre los recursos administrativos, lo que pone de manifiesto la importancia y trascendencia de ésta figura jurídica, frente al desarrollo de la actividad administrativa. En el presente punto, citaremos algunas de las definiciones que consideramos más significativas.

En el ámbito del Derecho Procesal, se sostiene que el recurso es un medio de impugnación que la Ley concede a las partes ó a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación. (19)

Para el tratadista argentino Manuel María Díez el recurso administrativo "es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quién está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por el mismo órgano ó por el inferior jerárquico". (20)

-
- 19 Gonzalo Armienta Calderón.- El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, S.A. 1977, Pág. 301
- 20 Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Pág. 322.

Por su parte, Rafael Bielsa, considera al recurso administrativo en sentido lato, como todo medio de substancia no precisamente de régimen jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo ó interés legítimo (21)

Agustín A. Gordillo sostiene que "Los recursos en sentido amplio serán todos los medios ó remedios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública" (22)

Para Escola el recurso "Es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un Juez ó de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde" (23)

Jesús González Pérez, afirma que el recurso administrativo es "La impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter" (24)

-
- 21 Rafael Bielsa, Principios de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966, Pág. 300
- 22 Agustín A. Gordillo, Procedimiento y Recursos Administrativos, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Pág. 159
- 23 Héctor Jorge Escola, Ob. Cit., Pág. 210
- 24 Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, Pág. 122

Por su parte, el Maestro Gabino Fraga, sostiene que el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos ó intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa 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 ó inoportunidad del mismo". (25)

Para Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es "Una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el inferior jerárquico ú otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, o reforme una vez comprobada la ilegalidad ó inoportunidad del acto". (26)

Emilio Margain Manatou, manifiesta que "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". (27)

25 Gabino Fraga, Ob. Cit. Pág. 556

26 Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 583.

27 Emilio Margain Manatou. El Recurso Administrativo en México, Editorial, Jus 1988, Pág. 14

Delgadillo Gutiérrez afirma que "el recurso administrativo es un medio de defensa que la Ley establece para deducir ante un órgano administrativo una pretensión de modificación ó revocación de un acto administrativo-dictado por un mismo órgano ó por su inferior jerárquico" (28)

Para Nava Negrete, el recurso administrativo "Es un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa ó protección de sus derechos, buscándose la definición legal de un acto que -ha lesionado los derechos de este". (29)

Los autores mencionados, coinciden al señalar que el recurso administrativo constituye un medio legal de impugnación a través del cual el particular afectado puede oponerse a un acto ó resolución de carácter administrativo, a fin de obtener su revisión.

Nosotros consideramos que el recurso administrativo es un medio de impugnación o de defensa legalmente reconocido, que se dá en favor de los particulares que se sienten afectados en su esfera jurídica, por un acto ó resolución de autoridad administrativa, y que tiene como propósito el obtener la revisión de éste, a fin de que sea modificada ó revocada en caso de que se compruebe su ilegalidad o inoportunidad.

28 Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Principios de Derecho Tributario - Editorial Pac, Pág. 179

29 Alfonso Nava Negrete, Ob. Cit. Pág. 51

3. SU NATURALEZA JURIDICA

Es necesario determinar desde este momento la naturaleza jurídica de los recursos objeto de nuestro estudio. Sobre éste tema, la doctrina no ha llegado a precisar de un modo uniforme la naturaleza jurídica de éste recurso, el punto de debate es el consistente en determinar si la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo ejecuta, al nacerlo, un acto jurisdiccional ó un acto administrativo.

Dos criterios diametralmente opuestos se han sostenido para tratar de resolver éste problema.

Hay autores que consideran que la autoridad que resuelve el recurso, ejecuta un acto de naturaleza jurisdiccional, naturaleza de la cual participa también la resolución que emite; en consecuencia; los recursos administrativos son desde el punto de vista material, iguales a los recursos jurisdiccionales que conocen los Tribunales Administrativos y solo se distinguen desde el punto de vista formal, es decir, atendiendo al orden al que pertenece la autoridad que los resuelve.

El maestro Gabino Fraga nos resume las razones que la doctrina ha tomado en cuenta para considerar que cuando la autoridad administrativa resuelve un recurso, ejecuta con ello un acto de naturaleza jurisdiccional, y dice que en pro de esta solución pueden señalarse las siguientes razones:

"En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que ésta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.

En tercer lugar, que de acuerdo con el criterio de la doctrina y el de la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa, puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía, no puede ocurrirse a la otra". (30)

Rafael Biélsa participa de éstas opiniones, aunque con cierta reserva, cuando nos habla del recurso administrativo típico "El recurso jerárquico es administrativo y no contencioso, y no por ser contencioso muchos consideran que tampoco es estrictamente jurisdiccional. Y, en efecto, no lo es en sentido estricto, pero como este recurso se promueve a título de reclamación motivada en la lesión de un derecho subjetivo ó de un interés legítimo y el recurrente debe fundar y probar lo que alega, es evidente que el recurso jerárquico es de substancia jurisdiccional". (31)

30 Ob. Cit. Página 484

31 Ob. Cit. Página 3.

La mayoría de los autores se pronuncian en sentido contrario. Para ellos, tanto el procedimiento como la resolución del recurso son actos de naturaleza administrativa. Niegan, en primer lugar, la existencia de una verdadera controversia, basándose en que mientras exista la posibilidad para los particulares de intentar el recurso no se puede afirmar que la Administración haya dicho su última palabra; cuando mucho se asemeja la interposición del recurso a un acto de conciliación.

Dicen, asimismo, que el hecho de que se organice, al establecer los recursos, un procedimiento similar al judicial no autoriza a darle a los actos respectivos ésta última naturaleza, pues las formalidades no deben trascender a la esencia de los actos. En el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Ahora bien, esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá sostenerse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular (32)

El Maestro Nava Negrete por su parte, sostiene como punto de vista que exista o no controversia, ésta no es el único elemento que configura lo jurisdiccional, ya que aún suponiendo que exista controversia, su decisión se deja a una de las partes en conflicto; La Administración. No siendo exacto

que el objeto del recurso sea decidir si el acto impugnado constituya o no una violación a la Ley, ya que ésta meta es propia del juez. La Administración deberá actuar conforme a derecho pero su función al resolver un recurso administrativo, será el hacer un nuevo examen del acto impugnado, que - bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal ó ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos. (33)

Nosotros consideramos con éstos últimos autores, que ni los actos por los cuales se tramita el recurso (procedimiento), ni la resolución de - éste tienen naturaleza jurisdiccional, ya que en realidad para que exista - una controversia entre la Administración y el particular, sería necesario que las pretensiones fueran contradictorias, nosotros creemos que puede - hablarse de contraposición de intereses ó tal vez de derechos, pero no de pretensiones, porque éstos son exclusivamente personales, ésto es, del sujeto individual.

Por otro lado, cuando la primera doctrina afirma que el recurso está - organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, y que por ésta razón la autoridad que resuelve el recurso, al hacerlo, ejecuta un acto jurisdiccional; el grupo de autores que sostiene que - no se trata de un acto jurisdiccional, sino administrativo, considera que la similitud del procedimiento no es suficiente para concluir que a través del recurso se realice una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Nosotros tampoco podemos aceptar la afirmación de que la naturaleza jurídica del recurso se determine en función de la similitud de un procedimiento, porque sabemos que la mayoría de los procedimientos están organizados siguiendo los caracteres generales del procedimiento judicial, y si siguiéramos el criterio de la primera doctrina, llegaríamos a la conclusión de que como hay similitud en muchos procedimientos, entonces por ese sólo hecho todos esos procedimientos tendrían carácter jurisdiccional.

Ahora bien, si el procedimiento administrativo se organiza con formalidades especiales, términos de prueba, audiencia o alegatos, etc., esto responde a un principio universal de justicia, ó sea el derecho de defensa, dar a las partes la oportunidad de ser oídas y vencidas en juicio, cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo como lo exige nuestra Carta Magna y como lo exigen la mayoría de las legislaciones. Pero ésto no nos autoriza a afirmar que éste derecho de defensa, por el sólo hecho de que tiene similitud con el procedimiento judicial, deba tener necesariamente el carácter de judicial. Por ésta razón no podemos aceptar que la similitud del procedimiento sea determinante para identificar el procedimiento administrativo como de naturaleza jurisdiccional.

Por otro lado, como la doctrina que considera la naturaleza del recurso como jurisdiccional afirma que es tal por el hecho de que la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso. La doctrina que sostiene lo contrario considera que la irrevocabilidad de las resoluciones que ponen fin a un recurso, no basta para negarle su carácter administrativo, ya que tal circunstancia no da tinte de procedimiento al empleado para su producción, es decir, el acto que decide el

recurso es un acto administrativo, porque proviene de una autoridad administrativa y de un procedimiento administrativo.

Por lo tanto, en éste sentido apoyamos nuestra convicción de que la autoridad administrativa, al resolver el recurso planteado ante sus órganos, realiza un acto administrativo y no jurisdiccional, como se ha afirmado por la corriente de autores a que se ha hecho referencia.

Por último, a la afirmación que hace la doctrina inclinada por el acto jurisdiccional, en el sentido de que el particular afectado puede optar por el procedimiento administrativo ó el procedimiento judicial, el Maestro Antonio Carrillo Flores objeta al respecto que el hecho de que la Ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza, a menos que se demuestre que es indispensable que todos los actos administrativos deben tener un recurso judicial. (34)

Naturalmente que éste derecho de opción que tiene el particular afectado por una resolución administrativa, es precisamente eso, una opción, es decir, puede utilizar la otra, sin que necesariamente deban identificarse ambas vías por el sólo hecho de poder tomar una ú otra, porque ésto sería tanto como determinar la naturaleza jurídica de éstos procedimientos en función del derecho, que tiene el particular de escoger una vía ó de optar por la otra.

Por todo lo anteriormente analizado, nosotros concluimos que la resolución que pone fin a un recurso es de naturaleza eminentemente administrativa.

4. SUS ELEMENTOS.

Tomando como punto de partida la acepción que hemos adoptado de los recursos administrativos, como el medio legal de defensa con que cuentan los particulares que se sienten afectados en sus intereses por un acto o resolución de una autoridad administrativa, y que persigue como fin la revisión de dicho acto ó resolución, encontramos que los recursos administrativos presentan los siguientes elementos:

a) La existencia de un acto administrativo que lesione su derecho ó interés jurídico. Esto presupone la necesaria existencia de un acto de autoridad administrativa que afecte los derechos del particular, entendiéndose por acto administrativo aquél que emana de la actividad administrativa; sin embargo, como lo sostiene González Pérez, no todos los actos administrativos pueden ser objeto de recurso, generalmente se exige que se trate de actos que, a diferencia de los preparatorios ó de trámite, reflejan la verdadera voluntad de la administración y producen los efectos jurídicos efectivamente queridos por ésta. (35)

Además de la existencia de ese acto administrativo definitivo, se requiere que el mismo lesione un derecho legítimo, o la esfera jurídica del particular, es decir, que le cause agravio por no reunir los requisitos esenciales del propio acto ó no cumpla con las formalidades prescritas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran el principio de legalidad al que debe sujetarse toda actuación de la Administración Pública.

35 Jesús González Pérez, Los Recursos Administrativos Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1960, Pág. 58

Dicho en las palabras de Héctor Escola, la pretensión del sujeto recurrente debe basarse en una violación del orden jurídico, en una trasgresión de las normas legales que regulan el acto administrativo objetado, para que el recurso sea viable. (36)

b) Que el recurso se encuentre previsto en la Ley, ello implica que exista una vía legal que prevea la procedencia del recurso, como medio para exigir a la Administración Pública revoque, anule ó modifique el acto, cuando se compruebe su inoportunidad ó su ilegalidad. Por lo que, como lo afirma Carrillo Flores, "el recurso administrativo supone la vigencia de una Ley que lo conceda, que es más que un requisito una condición sin la cual no se concibe". (37)

c) La fijación en la Ley de la autoridad administrativa ante la que debe presentarse el recurso. Esa autoridad puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior ó un órgano especial distinto de las dos anteriores, la cual tendrá las facultades que la ley le otorgue y que puede ser bien las de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, las de examinar no sólo la legalidad sino la oportunidad del propio acto impugnado. (38)

36 Héctor Jorge Escola, Tratado General de Procedimientos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, Página 275.

37 Ob. Cit. Página 111

38 Gabino Fraga Ob. Cit. Página 436

d) Que la Ley señale un término para la interposición del recurso. Con ello se trata de dar definitividad al acto, por el transcurso del tiempo. De no señalarse un término para la interposición del recurso, la autoridad nunca podría estar seguro de que su declaración haya quedado firme. (39)

e) Requisitos de forma y elementos que debe incluirse en el escrito mediante el cual se interpone el recurso. No obstante que la legislación mexicana reconoce un sin número de leyes administrativas, en las cuales se señalan los requisitos que deben reunir los recursos en ellas previstos, -- consideramos que dichos requisitos de forma y elementos del escrito por el cual se interpone el recurso, se pueden resumir en los siguientes:

1. Nombre o razón social del promovente
2. Domicilio del recurrente
3. Autoridad ante quien se promueve
4. Acto que se impugna
5. Agravios que le cause el acto impugnado
6. Ofrecimiento de pruebas
7. Firma del Promovente

8. Al escrito de recurso deberá acompañarse en su caso, los documentos justificativos de la personalidad de quien promueve a nombre de otro, - o bien tratándose de personas morales.

Ahora bien, tomando en consideración que las leyes al regular los recursos administrativos persiguen, entre otras finalidades, el que los particulares en forma rápida, sencilla sin formalidades, puedan demostrar a las autoridades los errores, deficiencias ó exceso en las resoluciones que dicta ó en los actos que realiza, dicha finalidad se encuentra claramente precisada en nuestra jurisprudencia, con el objeto de evitar molestias y gastos a los particulares, con el desechamiento de sus instancias por deficiencias de terminología ó de requisitos de procedibilidad, así resulta conveniente transcribir las jurisprudencias y criterios que a éste respecto ha sentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Fiscal de la Federación.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- No deben sujetarse a fórmulas sacramentales.- Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, por que las mismas están suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se desprende de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales y 159 del Código Fiscal de la Federación. Por ello, es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación cuando el ocurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia". --

Revisión.- Juicio 166/71/1424/71.- Resolución de R.T.F. Tercer Trimestre de 1971.- Página 208.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Su finalidad es proteger los derechos sustantivos de los particulares.- La finalidad de los recursos administrativos creados en el Código Fiscal de la Federación es proteger los derechos sustantivos de los particulares, por ello, en cualquier interpretación se debe tener presente dicha protección.- De tal suerte, que si una persona no objeta un criterio en el momento de su notificación y si lo hace al recibir el mandamiento de ejecución, deberá considerarse que el recurso interpuesto fue el de oposición al procedimiento ejecutivo, en lugar del llamado de revocación". Revisión.- Resolución del 4 de junio de 1974.- R.T.F. Segundo Trimestre de 1974.- Página 88.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CAREZCAN DE REQUISITOS FORMALES.- Deberán admitirse y darles trámite.- Los recursos administrativos -- han sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que le ley señala y en la misma expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades, cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente". Revisión.- Resolución de 25 de septiembre de 1975.- Juicio 29/73/347, R.T.F. Tercer Trimestre de 1975.- Pág. 187.

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION DE LOS.- NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.- La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta y que el recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la Ley de la autoridad ante quien debe presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver.- Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción proceda en juicio aún cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharse, se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclama, y aún en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también puede estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los

hechos.- En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desatenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objeto principal "el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma y por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación, pues "la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa ya de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimación de la administración". Compilación de jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975. Vol. 3, Parte II, Segunda Sala, Página 837.

De los criterios antes transcritos, se concluye que al ser el fin primordial de los recursos administrativos, el proteger los derechos de los particulares, facilitándoles la defensa de éstos, la falta de ciertos requisitos o formalidades, que no sean suficientes para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente, no debe considerarse como motivo para desecharlos, siempre que el recurso se encuentre interpuesto dentro del plazo que la ley le señala, y que en el mismo se expresen los argumentos

que tiendan a demostrar la ilegalidad o inoportunidad del acto impugnado.

f) La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso. Supone ciertas formalidades en el trámite al que debe sujetarse la interposición del recurso, y el procedimiento para resolverlo.

g) La obligación de la autoridad expresamente señalada en la Ley, para dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la confirmación, modificación o revocación del acto impugnado.

Por confirmación se entiende la corroboración ó ratificación que emite la autoridad encargada de conocer el recurso interpuesto, respecto del acto recurrido, constatando la legalidad del mismo y declarando infundados los agravios expresados por el recurrente. La modificación implica la alteración parcial que hace la autoridad que conoce del recurso, respecto del acto impugnado, significando la declaración parcial de su legalidad o ilegalidad. Finalmente, la revocación denota la anulación o invalidación del acto recurrido y de sus efectos, mediante la constatación de su ilegalidad y la declaración de que los agravios expresados por el recurrente son fundados (40)

C A P I T U L O I I I

EXAMEN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN ALGUNAS LEYES ADMINISTRATIVAS DE MEXICO

1.- RECURSO DE INCONFORMIDAD (Artículo 438 de la Ley General de Salud 7-II-84).

El recurso de inconformidad a que nos referiremos en el desarrollo del presente punto procede en contra de los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que, con motivo de la aplicación de la Ley General de Salud, den fin a una instancia o resuelvan un expediente.

a) Término para la interposición del recurso.

La propia Ley de la materia en su artículo 439 dispone que el término para la interposición del recurso de inconformidad será de 15 días, hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que se haya practicado la notificación del acto o resolución que se recurra.

Sobre éste punto cabe señalar que el referido término deberá computarse a partir del día siguiente a aquél en que se practique la notificación antes referida, a diferencia de otros recursos administrativos que, como veremos más adelante, el cómputo de dicho término se hace a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto que se impugna.

b) Requisitos formales del recurso.

Respecto al escrito por el cual se interponga el recurso, éste deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del promovente;
2. Hechos objeto del recurso;
3. Fecha en que bajo protesta de decir verdad manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida;
4. Los agravios que directa o indirectamente la cause a juicio del recurrente el acto o resolución impugnada.
5. La autoridad que haya dictado la resolución
6. Las pruebas que se proponga rendir.

El recurso deberá interponerse ante la Unidad Administrativa que hubiere dictado el acto o resolución impugnada, directamente o mediante correo certificado con acuse de recibo.

Al escrito de inconformidad deberá acompañarse los siguientes documentos:

1. Los que acrediten la personalidad del promovente, cuando no sea el directamente afectado, o cuando no se encuentre reconocida por la autoridad en la instancia ó en el expediente.
2. Las pruebas que considere convenientes, siempre que tengan relación inmediata y directa con la resolución impugnada.
3. Original de la resolución impugnada en su caso.

c) Tramitación del Recurso

La autoridad al recibir el recurso, verificará su procedencia y si fue presentado en tiempo deberá admitirlo. Procede prevenir al recurrente para que en su caso aclare su escrito de inconformidad, para lo cual contará con un término de 5 días hábiles contados a partir de la fecha en que la autoridad lo requiera.

En la substanciación del recurso sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia ó expediente que concluyó con la resolución y las supervenientes, contando para su desahogo con un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que hubieren sido admitidas, en ningún caso será admisible la confesional.

En el caso de que el recurso fuere admitido, la Unidad respectiva sin resolver en relación a la admisión de pruebas emitirá una opinión técnica del asunto, dentro de un plazo de 30 días hábiles contados a partir del auto admisorio y de inmediato remitirá el recurso y el expediente que contenga los antecedentes del caso al Area competente de la autoridad sanitaria que corresponda y deba continuar el trámite del recurso.

Tratándose de acto o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su Titular resolverá los recursos que se interpongan. El Titular en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrá delegar la atribución antes señalada, sólo en los casos en que los actos o resoluciones recurridas no hayan sido emitidos directamente por él.

En el caso de resoluciones o actos sanitarios provenientes de los gobiernos de las Entidades Federativas, el recurso será resuelto por sus respectivos titulares, quienes en uso de las facultades que la legislación

aplicable les confiera podrán delegar dicha atribución, debiéndose publicar el Acuerdo Delegatorio respectivo en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente.

d) Efectos de la interposición del recurso.

La interposición del recurso de inconformidad, suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

Tratándose de otro tipo de actos o resoluciones, la interposición del recurso suspenderá su ejecución, siempre y cuando se satisfaga los siguientes requisitos:

- I. Que lo solicite el recurrente;
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- III. Que fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente con la ejecución del acto o resolución combatida.

Finalmente, cabe señalar que la propia Ley General de Salud en su artículo 450 dispone que en la tramitación del recurso de inconformidad se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Consideramos que la regulación que tiene el recurso de inconformidad que nos ocupa es bastante completa, a diferencia de otros recursos administrativos y del propio recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como lo veremos más adelante, ya -- que en la Ley General de Salud se prevé en forma precisa los lineamientos a seguir para la admisión, tramitación y resolución del recurso; además - establece la opción de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual deja abierta la posibilidad de recurrir a - lo dispuesto por dicho Código Federal cuando se presente alguna situación no prevista por ésta Ley.

2.- LA REVOCACION ADMINISTRATIVA. (Artículo 73 de la Ley de Obras Públicas, reformado por el artículo Primero del Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1988).

El recurso en estudio procede en contra de las resoluciones que dicten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (41) ó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de la propia Ley.

a) Término para la interposición del recurso.

El artículo 73 de la Ley de Obras Públicas dispone que el término para la interposición del recurso será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente hábil, al de la notificación.

b) Requisitos formales del recurso.

El recurso deberá presentarse por escrito, en él se expresarán los agravios que el acto impugnado le cause al recurrente, ofreciendo las pruebas -- que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución impugnada, así como su constancia de notificación, excepto cuando la notificación se haya hecho por correo.

c) Tramitación del recurso.

Sólo se admitirán las pruebas que se hayan aportado dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida. No se admitirá la prueba -

41 Aún y cuando en la Ley de la materia se menciona "Secretaría de Programación y Presupuesto", al quedar suprimida ésta por el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992, sus funciones pasan a integrarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

confesional a cargo de las autoridades.

Las pruebas ofrecidas por el recurrente deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, de lo contrario serán desechadas.

La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen que es a cargo del perito designado por el recurrente. De no presentarse el dictamen dentro del plazo de la ley, la prueba será declarada desierta.

La Secretaría o la Contraloría acordarán lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido; debiendo ordenarse el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles, el que será improrrogable.

Vencido el plazo para la rendición de pruebas la Secretaría ó la Contraloría, en su caso, dictarán la resolución en un término que no excederá de treinta días hábiles.

Respecto de éste recurso, la Ley de Obras Públicas no señala los efectos de su interposición, por lo que no se prevé la posibilidad de que el recurrente obtenga la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

3.- LA REVISION ADMINISTRATIVA (Artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor 24-XII-1992).

El recurso de revisión a que nos referiremos en el presente punto, procede en contra de las resoluciones dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, con fundamento en las disposiciones de la propia Ley y demás derivadas de ella.

a) Término para la interposición del recurso.

El artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que el recurso de revisión deberá interponerse por escrito, dentro de los -- quince días hábiles siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación de la resolución recurrida.

b) Requisitos formales del recurso.

El escrito por el cual se interponga el recurso, deberá presentarse ante la autoridad que emitió la resolución.

La Ley de la materia no establece en forma expresa los requisitos que -- deberá llenar el escrito por el cual se interpone el recurso, sin embargo, -- en su artículo 140 señala los casos en los que el recurso será improcedente, siendo los siguientes:

1. Cuando se presente fuera de término;
2. Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad de quien lo -- promueve; y
3. Cuando no esté suscrito, a menos de que se firme antes del vencimien -- to del término para interponerlo.

c) Tramitación del Recurso.

Podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, siempre que tengan relación con la resolución recurrida. Al interponerse el recurso deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos respectivos.

Para el desahogo de las pruebas que así lo ameriten, se concederá un --plazo no menor de 8 días ni mayor de 30 días hábiles para el efecto. La autoridad podrá allegarse de los elementos de convicción que considere necesarios.

Concluido el período probatorio, la autoridad correspondiente resolverá dentro de los quince días siguientes. A este respecto cabe agregar que, el artículo 136 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dispone que el recurso de revisión será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

d) Efectos de la interposición del recurso.

La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de las multas. Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que no sean multas, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

1. Que la solicite el recurrente;
2. Que el recurso haya sido admitido;
3. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos-

ó omisiones que ocasionen infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor; y

4. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, en términos de la Ley de la materia, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa.

Cabe destacar que la propia Ley establece que el recurso de revisión no procede contra laudos arbitrales, ni contra resoluciones emitidas al resolver un recurso.

4. ENUNCIACION DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN OTRAS LEYES ADMINISTRATIVAS

A continuación pasaremos a mencionar algunos de los recursos previstos en diferentes leyes administrativas, los cuales consideramos conveniente re pasar, para de esta manera conocer en forma más amplia la reglamentación - que tales recursos tienen en nuestra legislación.

4.1. Recurso de reconsideración previsto en la Ley Federal de Competencia económica (24-XII-1992).

Procede en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Federal de Competencia con fundamento en la propia Ley.

Se podrá interponer ante la propia Comisión dentro del plazo de 30 -- días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución im-- pugnada.

La interposición del recurso se hará mediante escrito dirigido al Pre-- sidente de la Comisión; en él se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios que la resolución le cause.

Al escrito de recurso deberá acompañarse las pruebas que el recurrente considere necesarias, así como los documentos con los que se acredite la -- personalidad del promovente.

La Comisión dictará resolución y la notificará en un término que no -- excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya inter-- puesto el recurso. El silencio de la Comisión significará que se ha con-- firmado el acto impugnado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada; tratándose de impugnación de sanciones, la suspensión se concederá siempre y cuando el promovente otorgue garantía.

4.2. Recurso previsto por la Ley Sobre Metrología y Normalización - (10.- VII-1992).

Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley sobre Metrología y Normalización y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas administrativamente por escrito, el cual deberá presentarse ante la autoridad que haya pronunciado la resolución dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

El recurrente deberá acompañar a su escrito de recurso:

- a) Los documentos con los que se acredite la personalidad de quien promueve.
- b) Copia de la resolución impugnada.
- c) Las pruebas que ofrezca y que tengan relación directa con los hechos constitutivos de la infracción.

Podrán ofrecerse todas las pruebas, siempre que tengan relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida, excepto la confesional.

Para el caso de que las pruebas ameriten ulterior desahogo, se concederá al oferente un plazo, no menor de 8 ni mayor de 30 días hábiles, para tal efecto.

El recurso se tendrá por no interpuesto cuando se presente fuera del término señalado para el efecto; no se acompañe la documentación justificativa de la personalidad del promovente; no se encuentre suscrito por el promovente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de las multas, siempre que se garantice su importe.

Respecto de las resoluciones que no impliquen pago de multas, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos: que la solicite el recurrente; que el recurso sea procedente; que no se permita la consumación ó continuación de actos y omisiones que impliquen inobservancia ó contravención a lo dispuesto en la Ley de la Materia; que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución probable.

4.3. Recurso de Reconsideración previsto en la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (Art. 43 reformado por el artículo Único del Decreto publicado en el D.O.F. el 27-XII-1983).

En caso de inconformidad con las resoluciones de la Secretaría correspondiente (SECOFI ó Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal), dictadas con fundamento en ésta Ley y demás disposiciones reglamentarias derivadas de ella, el interesado podrá solicitar ante la propia Secretaría, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación la reconsideración de dicha resolución.

En este recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional. Al interponerse deberán acompañarse los documentos en que conste la resolución recurrida y acreditarse la personalidad de quien lo promueva.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por cuanto al pago de multas, de las indemnizaciones y demás prestaciones, por un plazo de 6 días hábiles. Cuando dentro de dicho plazo se garantice su importe en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la Secretaría competente resuelva el recurso.

4.4. Recurso de revisión previsto en la Ley de Aguas Nacionales (10.- XII-1992).

Procede en contra de los actos ó resoluciones definitivas de la Comisión Nacional del Agua, que causen agravio a particulares.

La interposición del recurso deberá hacerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del acto ó resolución impugnado, y deberá estar dirigido al Titular de la "Comisión", en él se expresará el nombre y domicilio del recurrente y los agravios que el acto ó resolución le cause; acompañándose las pruebas que se consideren necesarias, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente

La resolución que se dicte tendrá por objeto revocar, modificar ó confirmar la resolución reclamada y en ella se deberán contener la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos resolutivos.

Para el caso de que se recurra la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta, siempre y cuando se garantice el interés fiscal, - en los términos previstos por las disposiciones fiscales respectivas.

4.5. Recurso de Reconsideración previsto en la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (27-VI-1991).

Procede contra las resoluciones que nieguen una patente. El escrito - por el cual se interponga el recurso, deberá presentarse ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dentro de los 30 días, contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución respectiva. Al recurso - se deberá acompañar la documentación que acredite su procedencia.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por conducto de los funcionarios competentes, analizará los argumentos que se expongan en el - recurso y los documentos apartados y emitirá la resolución que corresponda, el cual deberá comunicar por escrito al recurrente.

Si la resolución que se emita niega la procedencia del recurso, se comunicará al recurrente por escrito y se publicará en la Gaceta. Cuando la resolución sea favorable al recurrente y proceda el otorgamiento de la - patente, se comunicará por escrito al solicitante, para que dentro del plazo de dos meses, cumpla con los requisitos necesarios para su publicación - y cubra los derechos para la expedición del título.

5. NUESTRA OPINION.

Teniendo una visión panorámica del sinnúmero de recursos que nuestra legislación reconoce, se evidencia que los mismos se encuentran dispersos dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado; hay recursos en materia de patentes y marcas, en materia sanitaria, de derechos de autor, de expropiación y afectación de la propiedad, en materia fiscal, etc.; hay recursos contra género de sanciones, multas y resoluciones administrativas de cualquier índole. Estos recursos reciben distintos nombres, algunos ni siquiera lo tienen; esos recursos son: de oposición, de revocación, de inconformidad, de reconsideración, de revisión, etc.; en ocasiones un mismo recurso recibe dos nombres diferentes dependiendo únicamente de la autoridad ante la que se hacen valer; y son de un número tal y de tan distinto trámite procedimental, que casi se precisa una verdadera especialización para adentrarse en ésta selva jurídica, multiforme y cambiante de medios de defensa.

El legislador al reconocer los recursos administrativos ha querido darles un carácter de medios de defensa sencillos, libres de todo tecnicismo, los cuales no deben ser tratados con rigorismo que los convierta en trampas procesales, tal y como ha quedado establecido en la Tesis de Jurisprudencia número 42 publicada en la Sexta parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, correspondiente a los Tribunales Colegiados de Circuito, página 75, que a la letra dice:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable,

cuestión las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se le plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales - de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su - procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la de - fensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimar - se como la de crear un laberinto en el que se extravien los afectados - por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr en - su estado de derecho, la solución legal de los conflictos y contro - versias".

No obstante la noble intención del legislador en la realidad tal sencillez y eficacia de los recursos administrativos no se logra plenamente, - ya que como lo hemos visto el sinnúmero de recursos administrativos previs - tos en nuestra legislación y el trámite especial que cada uno de ellos im - plica, ha producido una verdadera trampa para los litigantes, que por des - conocimiento y confusión que la tramitación de éstos implica, antes obstacu - liza la defensa de sus derechos más que agilizarla.

Sin embargo, ante la exigencia de agotar el recurso administrativo - previo al juicio de nulidad que deba tramitarse ante el Tribunal Fiscal de - la Federación y al juicio de amparo, como regla general, el particular se - ve obligado a agotar ante la propia autoridad administrativa los recursos - dispuestos por la Ley.

Ante la realidad que se presenta respecto al trámite y resolución de - los recursos administrativos, se hace necesario que las autoridades adminis -

trativas que conocen de ellos, tomen conciencia del verdadero fin para el - que fueron creados por el legislador, es decir, que no sean consideradas - como un mero trámite más dentro del procedimiento administrativo encaminado a la emisión del acto o de la resolución que deben considerarse como definitivos, sino que al ocuparse de ellos los resuelva de una manera justa, imparcial y objetiva, reconociendo en los casos que así proceda la ilegalidad o inoportunidad del acto impugnado, sin sentirse obligados a defender de manera indiscriminada a la Administración a que pertenecen.

Así también, ante el confuso panorama que presentan los recursos admnistrativos, se hace necesaria una revisión de la regulación legal de los mismos, a fin de que se adopten medidas que procuren una mayor sencillez y eficacia en su trámite y resolución.

Consideramos, al igual que, como algunos estudiosos del derecho admnistrativo han propuesto, la forma de lograr una más fácil defensa de los particulares ante los actos de administración Pública, se conseguiría con la unificación de los recursos administrativos, ya que todos ellos, independientemente de su denominación ó de su tramitación, consisten esencialmente en lo mismo y persiguen un mismo objetivo, que es el de revocar - ó modificar una resolución ilegalmente dictada que cause agravios al recurrente.

Además, todos los ordenamientos que reconocen recursos administrativos en favor de los particulares afectados por determinado acto de autoridad. - presuponen la existencia de los requisitos que deben contener los mismos recurros para su procedencia.

En base a lo anterior, resulta factible la regulación de un recurso administrativo único que se promueva ante la propia autoridad administrativa que dictó el acto, en el que se establezcan los requisitos de procedibilidad, trámite y resolución de éste, y de ésta manera se logre un sistema más sencillo que haga más fácil la defensa de los particulares ante los actos de la autoridad administrativa.

C A P Í T U L O IV.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR EL REGLAMENTO GENERAL DE
SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. PROCEDIMIENTO QUE LE DA ORIGEN.

Si partimos de la base de que el recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular que se siente afectado en sus derechos o intereses, por una resolución o acto administrativo determinado, y cuyo propósito es obtener de la propia autoridad administrativa la revisión de dicho acto, para que resuelva si procede confirmarlo, modificarlo o revocarlo, es conveniente que al entrar al estudio del presente Capítulo se determine que actos administrativos son susceptibles de impugnarse a través del recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

A este respecto, el artículo 266 del citado Ordenamiento Legal establece que "Al notificar la imposición de una sanción se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla", de lo que se deduce que el recurso administrativo procede en contra de aquellas resoluciones en las que se impongan sanciones por violaciones a las disposiciones que sobre seguridad e higiene se contienen en el propio Reglamento.

Consideramos que resulta un tanto genérico el anterior concepto para efectos del presente trabajo, ya que deberos tener presente que previo a esa resolución administrativa susceptible de impugnación, existe un procedimiento administrativo constituido por una serie de actos concatenados y -

sucesivos regulados en cuanto a su orden y forma, que dan como resultado esa decisión administrativa.

La regulación legal del procedimiento administrativo generador de resoluciones administrativas susceptibles de impugnarse a través del recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la encontramos en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley - Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17- de junio de 1983, y cuya primordial finalidad es establecer el procedimien- to y las formalidades esenciales para la imposición de sanciones por viola- ciones a las normas de trabajo, a efecto de conseguir el cabal cumplimiento de tales normas y en última instancia el mejor desarrollo de los factores- de la producción.

El procedimiento administrativo sancionador naturalmente deriva o tiene como impulso procesal una orden de una autoridad, la cual debe estar legal- mente fundada y motivada; esto es, que debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse, además las circunstancias cuya - existencia hace aplicable al caso la norma que se invoca, esto mismo debe- de observarse si se tiene en cuenta que en el procedimiento que se lleva a - cabo por el impulso de la ordenante mencionada, la autoridad emita actos administrativos que pudieran lesionar los intereses o derechos legítimos - del particular, pero aún más, debe observarse como una garantía fundamental que tiene el particular, la de audiencia; pues de lo contrario se contraven- dría en perjuicio del particular el artículo 14 Constitucional.

Es decir, los principios de legalidad y de audiencia deben privar en todo procedimiento administrativo y, que de manera concreta se contemplan dichos principios en el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas por violaciones a la Ley Federal del Trabajo que se encuentra regulado en el Reglamento antes citado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1983.

Sin pretender hacer un estudio exhaustivo y minucioso del procedimiento administrativo sancionador antes mencionado y empleando para ello un sistema lógico y sistemático en cuanto al contenido del mismo, nos proponemos a continuación llevar a cabo un examen esquemático de tal procedimiento y asimismo, procuraremos a través de ello dar una visión general y práctica del mismo.

1.1. ORDEN O IMPULSO PROCESAL.

En primer lugar cabe señalar que, entre las atribuciones que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra la de: "1.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos"; para ello, dentro de su estructura orgánica lleva a cabo dicha atribución por conducto de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la que en los términos del artículo 21 del Reglamento Interior de la mencionada Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, tiene a su cargo: "Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Fede-

ral del Trabajo y en los Reglamentos, Convenios, Acuerdos y Contratos de Trabajo, así como todas aquellas disposiciones dictadas por la Secretaría en ejercicio de sus atribuciones".

Asimismo, el citado artículo en su fracción IV establece que corresponde a la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo: "IV.- Programar y practicar las inspecciones iniciales, periódicas, de verificación, extraordinarias y de todo tipo, en los establecimientos y centros de trabajo, de patrones sujetos a la competencia de las autoridades federales del trabajo".

En vista de lo anterior y con fundamento en los artículos 540 y 541 de la Ley Federal del Trabajo, es a la referida Dirección a la que compete girar las ordenes de visita domiciliaria a las empresas, a fin de constatar las condiciones generales de trabajo y de seguridad e higiene que prevalecen en las mismas, sugiriendo en su caso las medidas que considere necesarias.

Consideramos importante el señalar cuales son los requisitos legales que deben cumplir tanto la orden como la práctica de la visita domiciliaria, ya que su legalidad ó ilegalidad podrán ser, en su caso, materia de revisión en la tramitación y resolución del recurso a que se refiere el presente trabajo; así encontramos por principio, que dicha orden y visita domiciliarias deberán cumplir con los requisitos que señalan los artículos 14 y 16 Constitucionales, los cuales se encuentran especificados en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1982, mismos que podemos resumir de la siguiente manera:

a) Los Inspectores para la práctica de las visitas deberán estar provistos de órdenes escritas emitidas por autoridad competente, en las que se precise el centro de trabajo, su ubicación, el objeto y alcance de las mismas; debiéndose exhibir orden al patrón. (Artículos 17 y 26).

b) La visita de inspección deberá entenderse con el patrón ó su representante legal (Artículo 32)

c) Los Inspectores deberán identificarse con credencial debidamente autorizada ante los trabajadores y el patrón (Artículo 17).

d) Se deberá levantar acta en cada inspección, con la intervención de los trabajadores, del patrón o de los representantes de ambos, y de testigos de asistencia, así como los integrantes de la Comisión que corresponda (Artículo 38).

e) El acta que se levante con motivo de la inspección deberá estar debidamente circunstanciada y deberá ser firmada por las personas que intervinieron en ella, en caso de negativa, se hará constar tal hecho, sin que dicha circunstancia afecte la validez del documento, asimismo, deberá entregarse una copia del acta a las partes que intervinieron (Artículo 38 y 39).

Ahora bien, habiendo señalado los principales requisitos legales que deben reunir la orden de visita y la visita de inspección correspondiente, considerando a ésta última como el impulso procesal del procedimiento administrativo sancionador, pasaremos a continuación a examinar dicho procedimiento.

1.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El procedimiento administrativo sancionador como cualquier procedimiento, debe ajustarse a una Ley secundaria aplicable, pero indefectiblemente debe acatar los principios de legalidad y audiencia consagrados por nuestra Constitución Política, de ahí que al seguirse el procedimiento administrativo sancionador deberá garantizarse al particular que se cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento, permitirle su defensa y la oportunidad de allegar las pruebas que estime pertinentes; alegar lo que a su derecho convenga, y asimismo que en su oportunidad se pronuncie la resolución que conforme a derecho proceda. Circunstancias que se encuentran debidamente contempladas en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, al que ya nos hemos referido.

En efecto, el citado Reglamento establece las bases de que se compone el procedimiento por él regulado, las cuales podemos resumir de la siguiente manera:

a) Sustanciación del Procedimiento.

El artículo 43 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, establece que: "Una vez valoradas y calificadas las actas de inspección, serán turnadas a la autoridad competente para el efecto de imponer la sanción correspondiente

Por su parte, los artículos 50. y 60. del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo señalan que una vez valorada y --

calificada el acta y la documentación correspondiente por las autoridades -- del trabajo, si de ella se presume que existen hechos que se estimen violatorios, se emplazará a la persona física ó moral a la que se le imputen, para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas y excepciones y ofrezca pruebas, siendo en éste momento cuando se inicia el procedimiento administrativo sancionador.

Aquí cabe resaltar que en ninguno de los preceptos reglamentarios antes mencionados se señala quien es la autoridad competente para instaurar el procedimiento administrativo sancionador, siendo necesario remitirnos a la Ley Federal del Trabajo, la que en su artículo 1008 dispone que las sanciones administrativas serán impuestas, en su caso, por el Secretario del Trabajo y - Previsión Social, quien podrá delegar el ejercicio de esa facultad en los -- funcionarios subordinados que estime convenientes, mediante acuerdo que se - publique en el Periódico Oficial que corresponda. A este respecto, encontramos que el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión So - cial en su artículo 14 fracción XV establece que corresponde a la Dirección - General de Asuntos jurídicos instaurar el procedimiento administrativo, y en caso de violación, aplicar las sanciones correspondientes; quedando especi - ficado de ésta manera, quien es la autoridad competente para iniciar y tramitar el procedimiento que nos ocupa.

En la práctica es común que los litigantes impugnen la competencia del Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previ - sión Social, alegando que el Reglamento Interior en el que se le atribuye -- tal competencia no fué emitido por el Titular de esa Dependencia, y por lo - tanto, no se apega a lo dispuesto por el artículo 1008 de la Ley Federal del Trabajo; a éste respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sustentado-

el precedente que a continuación nos permitimos transcribir;

"DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- SUS FACULTADES PARA IMPONER SANCIONES PUEDEN APOYARSE NO SOLO EN ACUERDO DEL SECRETARIO, CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 1008 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SINO TAMBIEN EN EL REGLAMENTO INTERIOR, CONFORME A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- La facultad que corresponde al Secretario del Trabajo y Previsión Social para aplicar sanciones por violaciones a las normas de trabajo, en los términos previstos por los artículos 1008 de la Ley Federal del Trabajo y 40 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede transferirse legalmente a sus órganos y funcionarios subordinados, no sólo mediante acuerdo delegatorio de facultades emitido por él mismo y publicado en el Diario Oficial de la Federación sino también mediante una disposición reglamentaria del Presidente de la República fundamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relacionada en lo conducente con la Ley Federal del Trabajo, proyectada por el propio Secretario, refrendada por él mismo, previamente acordada con el Titular del Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, como es el caso del artículo 14 -- fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social, en el cual se apoya la facultad del Director General de Asuntos Jurídicos de la mencionada dependencia para aplicar sanciones por violaciones a las normas de trabajo".

Precedente Número 212-11-38, sustentado por la Segunda Sala Regional Metropolitana al resolver el juicio 1912/87, publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente al mes de septiembre de 1988, páginas 55 y 56.

Aclarada la competencia de la autoridad a la que corresponde instaurar el procedimiento sancionador, pasaremos a analizar el emplazamiento mediante el cual se hace del conocimiento del patrón dicha instauración; así tenemos que el propio Reglamento que establece el procedimiento señala que el emplazamiento para comparecer a audiencia deberá contener:

- a) Nombre del consignado
- b) Domicilio del centro de trabajo
- c) Autoridad consignante
- d) Nombre del Inspector Federal del Trabajo que levantó el acta, y fecha de ésta;
- e) Circunstancias y hechos que consten en el acta y que se hayan tipificado como violatorios;
- f) Fundamento legal de la competencia de la autoridad emplazante
- g) Preceptos legales que tipifiquen las violaciones
- h) Fecha y hora de la celebración de la audiencia o, en su caso, término de días hábiles concedidos para comparecer a partir de la fecha de la notificación;
- i) Apercebimiento de que si no se comparece a la audiencia de Ley se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos materia de la consignación.

Al señalarse tales requisitos, se pretende que el documento por el cual se dá a conocer al consignado que se ha instaurado en su contra el procedimiento administrativo sancionador, cumpla con las exigencias constitucionales de audiencia y legalidad consignados en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

- b) Audiencia

Efectuado el emplazamiento, el interesado podrá comparecer a la audiencia personalmente ó por conducto de su apoderado, tratándose de persona física; si se trata de persona moral a través de su representante legal o mediante apoderado. Así también, el artículo 8o. del Reglamento a que hemos venido refiriéndonos, prevé que la comparecencia puede ser por escrito, acreditándose debidamente la personalidad del promovente, y señala las reglas conforme a las cuales se deberá acreditar dicha personalidad.

En la audiencia podrán ofrecerse todas aquellas pruebas que tiendan a demostrar que no son ciertos los actos ó omisiones que constan en las actas levantadas por los Inspectores del Trabajo y que sean motivo de la consignación.

El artículo 11 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, fija en forma expresa las reglas a las que deberán sujetarse las autoridades del trabajo para la admisión de pruebas, siendo éstas las siguientes:

1. Deberán estar relacionadas con los hechos ó omisiones específicas que sean materia de la consignación.
2. Las consistentes en datos ó documentos que debieron ser aportadas durante la visita de inspección, sólo se admitirán cuando a juicio de la autoridad se demuestre fehacientemente las razones por las cuales no se aportaron.
3. Tratándose de actos ó omisiones susceptibles de reparación posterior, sólo se admitirán las que lleven a demostrar que en la fecha de la inspección si se cumplían las normas presuntamente violadas.

4. En caso de infracciones no susceptibles de reparación posterior, sólo se admitirán las que lleven a demostrar que no se cometían los hechos ó omisiones materia de la consignación en el momento de la inspección.

5. La inspección ocular sólo se admitirá cuando, a juicio de las autoridades administrativas del trabajo, se acredite fehacientemente la necesidad de practicarla.

6. En materia de capacitación y adiestramiento sólo se admitirán los documentos que tiendan a demostrar que se presentó en tiempo los planes y programas correspondientes.

7. Las consistentes en informes a cargo de otras autoridades, sólo se admitirán cuando el consignado demuestre la imposibilidad de presentarlas por sí mismo y su necesidad e importancia.

8. No se admitirá la Testimonial de los trabajadores ó de su representación sindical, cuando hayan resultado afectados con el acto ó omisión del infractor.

c) Cierre de Procedimiento y Resolución.

Celebrada la audiencia y desahogadas las pruebas se dictará el acuerdo correspondiente, se declarará cerrado el procedimiento y se turnarán los autos para resolución. El auto en que conste ésta diligencia deberá ser notificado al interesado.

La resolución que se dicte, al igual que cualquier acto de autoridad, debe estar debidamente fundada y motivada, conteniéndose en ella los hechos y circunstancias específicas que generaron su emisión, así como los preceptos

legales y reglamentarios en que se funde, una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y las consideraciones fundadas y motivadas que deriven de lo alegado y probado; debiendo contener además el lugar y fecha de su emisión, autoridad que la dicte y el fundamento legal de su competencia, nombre y domicilio del consignado, su Registro Federal de Contribuyentes, apercibimiento para el cumplimiento de las normas violadas, y el nombre y firma de quien lo dicte.

Ahora bien, tratándose de resoluciones condenatorias en las que se impongan sanciones, (para efectos del presente trabajo resultaría ocioso referirnos a las resoluciones absolutorias), el artículo 15 del Reglamento citado establece que las autoridades administrativas del trabajo deberán sujetarse a lo dispuesto por los artículos 992 al 1006 de la Ley Federal del Trabajo, y enumera los elementos que deberán considerarse para su cuantificación y que son:

1. Circunstancias especiales, razones particulares ó causas inmediatas consideradas para imponer la multa.
2. La adecuación entre los motivos considerados y las normas aplicables que en el caso concreto configuren la hipótesis normativa.
3. La gravedad de la infracción cometida, ó del acto ó omisión que motive la imposición de la multa.
4. Los perjuicios ocasionados a los trabajadores y a la colectividad, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia en su caso, y.
5. Las circunstancias y razones por las que se aplica al caso concreto el monto de la sanción.

Hemos considerado importante el hacer la anterior exposición de las bases que componen el procedimiento administrativo sancionador, así como de sus características particulares, ya que la oportunidad y legalidad con que se haya tramitado, trascenderá de manera indudable en el sentido de la resolución administrativa con que culmine, aspectos todos éstos que deberán ser examinados en caso de que se impugnen a través del recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Es necesario y de suma importancia el destacar que no todas las resoluciones condenatorias que pongan fin al procedimiento administrativo sancionador, podrán ser impugnadas mediante el recurso administrativo que nos ocupa. en efecto, el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo establece que:

"Artículo 266. Al notificar la imposición de una sanción se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de 15 días hábiles."

De lo anterior se desprende que el recurso administrativo sólo procederá en contra de aquellas resoluciones en las que se impongan sanciones por violaciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo, ya que como lo hemos señalado al examinar los recursos administrativos en general, para que éste sea procedente debe necesariamente estar previsto en un ordenamiento legal, de ahí que al estar previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sólo procederá en contra de multas por violaciones a las normas en él contenidas. cuestiones éstas, que analizaremos más detalladamente en los puntos subsecuentes del presente Capítulo.

2. DENOMINACION.

Ya hemos visto al examinar algunos recursos administrativos previstos en Leyes Administrativas Mexicanas (Capítulo III), que, en la mayoría de los casos los recursos administrativos reciben una denominación específica, revocación, revisión, inconformidad, reconsideración, etc., sin embargo, el recurso administrativo materia del presente trabajo carece de denominación alguna, ya que el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo al referirse a éste medio de impugnación, únicamente lo señala como el derecho que tiene el infractor para recurrir la imposición de una sanción.

De tal suerte, que partiendo de la base de que el Reglamento que lo establece no le confiere una denominación específica, el particular al interponerlo no requerirá darle un nombre especial, bastará que manifieste su inconformidad en contra del acto que considere le causa perjuicio para que la autoridad que conozca del recurso se avoque a su estudio, siempre y cuando concurren los requisitos para su admisión y procedibilidad que le son propios y que analizaremos más adelante en forma individual.

Sin embargo, en la práctica es muy frecuente que el promovente del recurso le asigne una denominación determinada, lo cual no debe ser óbice para que la autoridad revisora se avoque a su estudio, ya que el hecho de que se intitule incorrectamente al recurso administrativo que se promueve, no implica ninguna causal de improcedencia o desechamiento del mismo, cuando reúne los elementos suficientes que lo identifican como la instancia que se promueve.

A este respecto, el Tribunal Fiscal ha sustentado el criterio publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de octubre de 1984, - página 265, y que es del tenor siguiente:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- NO DEBEN SUJETARSE A FORMULAS SACRAMENTALES.- Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, porque las mismas están suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se desprende de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 159 del Código Fiscal de la Federación. Por ello es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia, que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación", cuando el ocurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia".

Revisión 119/83.

Aplicando analógicamente el anterior criterio al recurso administrativo que nos ocupa, se corrobora que la autoridad que conozca del mismo deberá avocarse a su estudio, independientemente de la intitulación que el recurrente le dé.

3. PLAZO PARA SU INTERPOSICION Y REQUISITOS QUE DEBE LLENAR PARA SU PROCEDENCIA.

En el presente numeral analizaremos en forma concreta el término legal para la interposición del recurso, como elemento indispensable para su admisión y trámite, así como los requisitos formales necesarios para su procedencia.

3.1. EL PLAZO Y SU COMPUTO.

El multicitado artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo dispone en forma concreta que el término para la interposición del recurso será de 15 días hábiles, más sin embargo, en ningún momento se establece la forma en que deberá computarse dicho término.

Ante tal laguna jurídica, consideramos que deberá aplicarse supletoriamente lo dispuesto por el artículo 733 de la Ley Federal del Trabajo, lo que nos conlleva a determinar que el plazo para la interposición del recurso administrativo deberá empezar a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. Cómputo éste que efectivamente se realiza en la práctica.

Ahora bien, si el recurso administrativo es presentado fuera del término que la Ley establece, traerá como consecuencia ineludible que el mismo sea desechado de plano sin substanciarlo.

Aún cuando el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo no establece en forma expresa que deba desecharse el recurso si el mismo se presentó fuera del término señalado por el artículo 266, debe aplicarse la regla de interpretación que manda considerar las disposiciones legales -

de manera que produzca efectos, y no en forma de que carezcan de ellos, ya - que lo preceptuado en dicho artículo resultará inútil si se pudiera presentar el recurso fuera del término preescrito, por lo que debe entenderse que sólo es posible exigir la actuación de la autoridad revisora, con un recurso hecho valer en su oportunidad.

Por su parte, el artículo 267 del propio Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo prevé la posibilidad de que el escrito de inconformidad pueda presentarse por correo certificado con acuse de recibo, - para cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la oficina de correos.

3.2. REQUISITOS FORMALES DEL ESCRITO DE RECURSO.

El artículo 267 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo establece:

"El recurso se deberá presentar por escrito directamente ante la dependencia que hubiese impuesto la sanción o por correo certificado con acuse de recibo, caso éste último, en que se tendrá como fecha de presentación la del día en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la oficina de correos".

Por su parte, el artículo 26B del citado ordenamiento legal dispone que:

"En el escrito se deberá precisar el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad y los agravios que, directamente le cause la resolución ó acto impugnado."

A este escrito deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, de conformidad con lo establecido por el artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo, si no se tiene ya reconocida por la misma autoridad que conoce del asunto".

De los preceptos reglamentarios antes transcritos se desprende que el recurso administrativo deberá tenerse como interpuesto en forma cuando concurren los siguientes requisitos:

a) Que sea presentado por escrito ante la autoridad que impuso la sanción.

Sobre éste punto cabe destacar que el hecho de que el escrito mediante el cual se promueva el recurso sea presentado ante otra autoridad distinta a la que impuso la sanción, no conlleva a su improcedencia, siempre y cuando se encuentre presentado en tiempo; en efecto, en la práctica es común que el escrito sea presentado ante otra autoridad de la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social, distinta a la que impuso la sanción, Secretaría Particular del Titular del Ramo, Oficialía Mayor, ó ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos cuando la multa fué impuesta por una Delegación Federal del Trabajo en algún Estado de la República; en éste supuesto la autoridad ante la que indebidamente se presentó el recurso, lo remitirá a la competente, y ésta examinará el escrito, y de así proceder, se avocará a su examen y resolución.

b) Que en dicho escrito se precise el nombre y domicilio de quien promueve la inconvención.

c) Que se acompañe en su caso el documento justificativo de la

personalidad del promovente.

Respecto al domicilio del promovente que deberá señalarse en el escrito por el que se interponga el recurso, cabe mencionar que tal requisito carece de relevancia, ya que en términos del artículo 24 del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, las notificaciones personales se harán en el último domicilio conocido de la persona a quien se deba notificar, ó bien en el que se haya señalado ante la autoridad administrativa: por lo que si en el expediente administrativo en el que se actué consta el domicilio del patrón, en ese mismo se notificará la resolución que en su caso se dicte, cuando en el escrito de recurso no se haya señalado un domicilio específico para oír y recibir notificaciones.

Ahora bien, en relación al nombre y al documento justificativo de la personalidad del promovente, tampoco constituyen en primera instancia requisitos para la admisión y procedencia del recurso, en efecto, aún y cuando el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no contempla conceptos más allá de los señalados por su artículo 267 respecto a las consecuencias jurídicas que podrían surgir ante la falta de alguno de los requisitos mencionados, en la práctica, la autoridad administrativa que conoce del recurso, al encontrarlo irregular, debe requerir al promovente para que lo regularice, para lo cual, apoyándose supletoriamente en el artículo 873 en relación con el 685 de la Ley Federal del Trabajo deberá dictar un acuerdo en el que prevenga al promovente a fin de que subsane la omisión en la que haya incurrido, concediéndole al efecto un término de 3 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la-

notificación del proveído, y apercibiéndolo para que en el caso de no subsanar la omisión se tendrá por no interpuesto el recurso.

De lo antes anotado se desprende que sólo para el caso en que habiendo sido requerido el promovente del recurso para que lo complete ó regularice, y éste no lo haga, el recurso deberá ser desechado.

No obstante que el artículo 267 que hemos venido analizando, no contempla como requisito del escrito mediante el cual se interponga el recurso, la firma del promovente, consideramos que éste requisito tiene gran importancia, ya que sólo a través de la firma se expresa la verdadera voluntad de quien lo promueve, por lo que, para el caso de que un escrito de recurso adolezca de ése requisito, igualmente deberá requerirse al recurrente para que lo regularice, siguiendo los lineamientos señalados en párrafos anteriores.

El Tribunal Fiscal de la Federación a éste respecto ha adoptado el criterio de que, antes de desechar un recurso por no cumplir con alguno de los requisitos antes mencionados, se debe requerir al promovente para que lo regularice; tal es el caso del criterio sustentado al resolver el juicio de nulidad número 1222/87 relativo a la empresa BASICOS SIDERURGICOS, S.A., y que a la letra dice:

"PERSONALIDAD DEL PROMOVENTE.- LA AUTORIDAD TIENE OBLIGACION DE REQUERIR AL PROMOVENTE DE UN RECURSO PARA QUE LO COMPLETE O REGULARICE COMPROBANDO SU PERSONALIDAD.- Si la autoridad considera que no se encuentra suficientemente acreditada la personalidad de quien promueve un recurso administrativo, ya que el poder exhibido no es suficiente -

para acreditar las facultades del mandatario, el recurso se debe considerar irregular y por lo mismo se debe requerir al promovente para que lo complete o regularice comprobando su personalidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria".

d) Que en el escrito se precisen los agravios que directa o indirectamente le cause la resolución ó acto impugnado.

Si bien es cierto que el particular al intentar el recurso queda liberado de formulismos o tecnicismos que dificulten su defensa, no lo es menos que la autoridad revisora para poder examinar la legalidad de la resolución impugnada, deberá hacerlo a la luz de los agravios ó motivos de inconformidad que el recurrente exprese. En efecto, es una obligación legal que el recurrente exprese los motivos de inconformidad, pues justamente son esos motivos los que tendrán que ser objeto de examen durante la tramitación y resolución del recurso. Los motivos de inconformidad constituyen el principio lógico de toda inconformidad, pues ante la inexistencia de los mismos, no habrá inconformidad, de donde se desprende la importancia de expresar debidamente los agravios que a consideración del recurrente le causa la resolución impugnada, ya que en el orden administrativo no existe la suplencia de la queja, y por tanto las resoluciones que se dictan son de estricto derecho.

4. EFECTOS DE LA INTERPOSICION.

Resulta desde luego importante determinar los efectos que produce la interposición del recurso administrativo materia del presente trabajo, ya que ésta afecta situaciones jurídicas vinculadas con el derecho o interés de los particulares, el acto administrativo impugnado, así como las atribuciones de la autoridad administrativa que conoce del recurso.

Agustín A. Gordillo (42), señala que "el primer efecto de la interposición del recurso es, obviamente, la interrupción del término, legalmente establecido para recurrir".

Consideramos que el efecto a que alude el autor antes citado es innegablemente natural y lógico, ya que la interrupción del término que se produce al presentar el recurso ante la autoridad competente implica la expresión inequívoca de la voluntad del promovente de recurrir la resolución que a su parecer le causa agravio.

Por su parte González Pérez (43) considera que la interposición del recurso administrativo produce como efecto especial "el que amplía las facultades del órgano administrativo que interviene en su trámite, habilitándolo para que pueda considerar y resolver lo atinente a la reforma, revocación o nulidad del acto impugnado."

42 Ob Cit. Páginas 103 y 152.

43 Ob. Cit. Derecho Procesal Administrativo, Página 109.

La interposición del recurso administrativo al constreñirse en la voluntad del recurrente para impugnar una decisión administrativa que lesiona sus derechos, implica el incitar a la autoridad administrativa para que proceda a la revisión del acto impugnado, a efecto de que resuelva sobre los puntos controvertidos por el recurrente; existiendo de manera correlativa la obligación de la autoridad revisora de entrar a su estudio, siempre que se encuentren reunidos los requisitos necesarios para la admisión del recurso.

Respecto a lo antes anotado, debemos tener presente que no basta la simple interposición del recurso para que la autoridad administrativa deba avocarse a su estudio y resolución, ya que para que esto suceda es preciso que el recurso hecho valer sea viable, o sea que resulte procedente su tramitación.

Ahora bien, resulta de trascendental importancia el estudiar los efectos que respecto de la resolución impugnada, produce la interposición del recurso, a lo que cabe preguntarse si la interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución impugnada.

La doctrina ha considerado de manera casi uniforme que la interposición de los recursos administrativos no produce efectos suspensivos, salvo cuando exista disposición expresa en contrario, esto es, para que la interposición del recurso produzca la suspensión del acto impugnado es necesario que en el ordenamiento legal que lo establece se prevea tal suspensión.

La fundamentación de la carencia de efectos suspensivos de los recursos administrativos estriba primordialmente en el carácter especial de los

actos administrativos los cuales se encuentran revestidos de una presunción de legalidad; de lo que se entiende que la eficacia de los actos administrativos no puede quedar condicionada, ni ser desvirtuada por una simple impugnación que inclusive puede ser infundada.

En el caso del recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, tenemos que al proceder éste en contra de aquellas resoluciones administrativas en las que se imponen sanciones por violaciones a normas de seguridad e higiene, el carácter de dichas resoluciones es eminentemente económico-coercitivo, y por tanto, la simple interposición del recurso no produce la suspensión de la ejecución del propio acto impugnado, o sea el hacerse efectiva la sanción.

En efecto, el propio Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo en su artículo 271 prevé los efectos suspensivos de la ejecución de las sanciones, pero condicionándolos a la garantía previa del interés fiscal que el promovente otorgue.

De lo anterior se desprende que la interposición del recurso administrativo solo tendrá efectos suspensivos cuando el infractor garantice el interés fiscal, resultando por exclusión que en aquellos casos en que no se cumpla con éste requisito, la interposición del recurso no suspenderá la ejecución de la sanción.

Ahora bien, habiendo quedado precisado en que casos la interposición del recurso produce la suspensión del acto impugnado, consideramos conveniente a efecto de no dejar incompleto el presente punto, analizar de que manera debe garantizarse el interés fiscal para obtener la suspensión.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo no establece los requisitos que deban satisfacerse para tener por asegurado el interés fiscal, y ello obedece en gran parte a que la autoridad administrativa emisora de la resolución no tiene el carácter de autoridad ejecutora de la misma, correspondiendo tal atribución a las autoridades hacendarias correspondientes. Es por ello que debemos remitirnos a las reglas que el Código Fiscal de la Federación señala para efectos de garantizar el interés fiscal.

El artículo 141 del Código Tributario vigente establece que "Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden de exclusión.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

Por su parte el artículo 142 en su fracción I dispone que procederá a garantizar el interés fiscal cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Finalmente, el artículo 144 en su primer párrafo establece que - -

"No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales".

De lo antes anotado, y teniendo en consideración lo establecido por el artículo 271 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el sentido de que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de las multas, si el infractor garantiza el interés fiscal, es de concluirse que la sola interposición del recurso no tiene efectos suspensivos, ya que tales efectos se encuentran condicionados a la garantía del interés fiscal.

5. TRAMITACION.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1990, corresponde al Secretario el trámite y resolución de los asuntos competencia de la Secretaría, pudiendo delegar en los funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades mediante acuerdos delegatorios que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Tomando en consideración lo antes anotado, tenemos que, al no existir acuerdo delegatorio que faculte a otro funcionario a conocer respecto del recurso administrativo previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la autoridad competente para tramitar y resolver dicho recurso, es el Secretario del Trabajo y Previsión Social.

Presentado el recurso administrativo, y una vez calificada la procedencia del mismo, la autoridad revisora deberá avocarse a su estudio, a fin de determinar si procede confirmar, revocar ó modificar la resolución impugnada.

El artículo 269 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo en relación a la tramitación del recurso administrativo establece:

"La resolución impugnada se apreciará tal como aparezca probada ante la autoridad que impuso la sanción. Por consiguiente no se admitirán pruebas distintas a las rendidas durante la tramitación del procedimiento relativo a la aplicación de sanciones, a no ser que las propuestas por el interesado le hubieran sido desechadas indebidamente o no ---

hubieren sido desahogadas o perfeccionadas por motivos no imputables - al oferente. En ese caso, se concederá un término de 15 días para el desahogo de las mismas".

De lo anterior tenemos que al resolver el recurso la autoridad revisora únicamente podrá admitir aquellas pruebas que hayan sido ofrecidas durante el procedimiento administrativo sancionador, lo que se traduce en el hecho de que si el recurrente por error dejó de ofrecer las pruebas que consideró idóneas para desvirtuar las imputaciones que se le hacían, habrá perdido su derecho para ofrecerlas, excepto en los casos que el propio artículo señala, ó bien cuando se trate de pruebas supervenientes, en cuyo caso deberán ser admitidas y valoradas.

La autoridad revisora al tramitar el recurso deberá analizar todos y cada uno de los puntos controvertidos que haya expresado el recurrente, señalando las consideraciones de hecho y de derecho en que funde su determinación, ya sea declarándolos infundados ó fundados en su caso.

A este respecto, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ha emitido la Tesis de Jurisprudencia No. 71 publicada en la Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Federal, 1937-1985, páginas 99 y 100, que a la letra dice:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES Y VALORARSE LAS PRUEBAS APORTADAS AL RESOLVERLOS.- Las autoridades administrativas deberán hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas y valorar todas las pruebas aportadas en el procedimiento - - -

oficioso, pues en caso contrario la resolución que dicten deberá ser anulada de conformidad con el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, para el efecto de que se subsanen esas omisiones".

Así también, al resolver el recurso, frente a las violaciones que haga valer el recurrente, la autoridad revisora no puede subsanar las fallas u omisiones en que se hubiere incurrido al emitir el acto impugnado, mejorando su fundamentación ó introduciendo elementos nuevos, ya que el acto recurrido se debe examinar tal y como fue emitido.

El criterio antes anotado ha sido sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la Tesis de Jurisprudencia No. 248, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Época - Año VII, No. 76, Abril de 1986, páginas 823 y 824, que es del tenor siguiente:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- AL RESOLVERLOS, LA AUTORIDAD NO PUEDE DAR O MEJORAR LA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DE LA RESOLUCION RECURRIDA.- Tomando en consideración que los recursos administrativos son medios de defensa legalmente previstos en favor de los gobernados, con el objeto de que se revise la legalidad de un acto de molestia de la autoridad administrativa, al pronunciar la resolución correspondiente la autoridad debe limitarse a analizar el referido acto tal como fue emitido, estudiando y resolviendo los argumentos expresados por el recurrente, sin que le esté jurídicamente permitido proporcionar o mejorar su motivación o fundamentación, ya que con ello se desvirtuaría su naturaleza

jurídica y finalidad."

Tomando en consideración las cuestiones antes señaladas, la autoridad revisora previo examen y análisis de los puntos esgrimidos en el recurso, emitirá la resolución que en derecho proceda, la cual deberá cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 Constitucional, asimismo, en términos del artículo 270 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la resolución que se pronuncie deberá ser notificada al recurrente.

6. DISTINTOS SENTIDOS DE LA RESOLUCION DEL RECURSO.

Debemos ahora considerar los efectos que produce la resolución del recurso, lo cual resulta indudablemente importante, si tenemos presente que la resolución es el acto que pone fin al procedimiento en última instancia; y en ella se contiene el juicio de valoración lógico jurídico perfileado en relación con el acto que fue impugnado por el recurrente.

Para efectos de estudio del presente punto, conviene hacer una distinción entre las resoluciones que confirman ó dejan intocada la resolución recurrida, y aquellas que las revocan ó modifican.

Así tenemos que dentro de la primera distinción, las resoluciones de recurso pueden: declararlo improcedente, desecharlo ó bien declararlo infundado, por lo que en éstos casos la resolución que se dicte podrá tener los siguientes sentidos:

6.1. RECURSO IMPROCEDENTE.- La improcedencia de un recurso se refiere a la inatacabilidad legal de un acto, en virtud de que no se encuentra expresamente otorgado por la Ley.

Ya señalamos al introducirnos al estudio del recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que ésta solo procede en contra de resoluciones en las que se impongan multas por violaciones a normas de seguridad e higiene, por razón inversa, aquéllos recursos intentados en contra de resoluciones en las que sanciona violaciones a normas diversas a las de seguridad e higiene, serán improcedentes por materia, al no existir precepto legal que los prevea.

En la práctica es común que los particulares apoyándose en el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, promuevan recursos en contra de resoluciones en las que se sancionan violaciones a normas de trabajo, salarios, reparto de utilidades, aguinaldo, etc., ó bien normas relativas a capacitación y adiestramiento a lo que la autoridad competente deberá emitir su resolución declarando improcedente el recurso, por no reunirse el presupuesto procesal del objeto.

Específicamente, sobre éste punto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido la Tesis que a continuación se transcribe:

"REGLAMENTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.- DESECHAMIENTO DEL RECURSO.- Es de confirmarse la validez de la resolución impugnada que desecha el recurso establecido por el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuando el acto sancionador recurrido no se funda en dicho ordenamiento, pues la procedencia de la vía administrativa deviene de la aplicación de la norma".

Tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación -- Núm. 15, 3a. Epoca, Año II, marzo de 1989, Página 39.

Así también la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido el siguiente criterio:

"RECURSOS.- SI NO SE REUNE EL PRESUPUESTO PROCESAL DEL OBJETO PUEDEN DESECHARSE O SOBRESERSE.- Entre otros presupuestos procesales, los recursos tienen el relativo al objeto, o sea el acto que puede ser materia de impugnación en cada uno; por tanto, para que el recurso sea procedente, el acto combatido en el mismo debe coincidir en su naturaleza y características con el señalado por la disposición legal aplicable. como objeto o materia del recurso, y en caso contrario se justifica que la autoridad deseche por improcedente el recurso interpuesto, ó en su caso de que lo hubiera admitido previamente, lo sobresea, al darse cuenta de la falta del presupuesto procesal mencionado, sin que para ello se requiera una disposición que específicamente autorice el sobreseimiento".

Publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente a Enero-Mayo de 1981, Tomo I, página 356.

Es conveniente señalar que son graves las consecuencias legales que implica para el particular el interponer un recurso en las condiciones antes señaladas, ya que si tomamos en consideración que la resolución erróneamente impugnada a través del recurso administrativo puede combatirse mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es muy probable que el promovente haya perdido su oportunidad para presentar en tiempo su demanda de nulidad, tomando en consideración que, el propio Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido que las resoluciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que impongan sanciones por infracciones a la Ley Federal del Trabajo, constituyen resoluciones definitivas impugnables ante el propio Tribunal, conforme a lo previsto en el -

artículo 23 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

6.2. RECURSO EXTEMPORANEO.- Ya señalamos al examinar los requisitos del recurso, que el mismo deberá interponerse dentro del plazo que la Ley fija para el efecto, así tenemos que el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dispone que el término para la interposición del recurso será de 15 días hábiles; por lo tanto, si el escrito por el que se promueve el recurso es presentado fuera del término legal señalado, el mismo deberá desecharse por extemporáneo.

La resolución en la que se deseche el recurso deberá estar debidamente motivada, es decir, la autoridad deberá hacer el computo de días entre la notificación, los días transcurridos y la fecha de vencimiento del término, señalando el porque se llegó a la conclusión de que el recurso fue intentado de manera extemporánea.

Aquí cabría señalar que, aquellos casos en los que el recurrente impugna la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, la autoridad que conoce del asunto, deberá examinar dicha cuestión previamente al desechamiento del recurso, expresando las razones y motivos fundados, por los que se llegue a la conclusión de que la notificación impugnada fue practicada conforme a derecho, y por tanto el recurso es extemporáneo.

Los efectos que traerá la resolución que deseche el recurso por ser extemporáneo, será el dejar subsistente en su términos la resolución recurrida, y el particular, de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo podrá expresar conceptos de anulación dirigidos al acto que desechó el recurso planteado.

6.3. RECURSO INFUNDADO.- Un recurso es infundado, cuando siendo procedente, no se establece la comprobación de las circunstancias ó extremos requeridos por la normatividad aplicable, para que surta aquél sus efectos de invalidación. La declaración de la falta de fundamentación de un recurso, es la consecuencia de un análisis substancial de las circunstancias y condiciones particulares aducidas por el recurrente para invalidar el acto impugnado, con el resultado de que los motivos de inconformidad expresados no existen.

Respecto a éstas resoluciones, Héctor Escola las define como "destimativas", señalando que éstas contienen un juicio de valoración del órgano competente para resolver el recurso, por el cual se rechazan las pretensiones, observaciones e impugnaciones formuladas por el recurrente al deducirlo. (44)

La consecuencia lógica que representa la falta de fundamentación de un recurso, es la de convalidar el acto impugnado y sus consecuencias jurídicas, sin introducir ningún elemento nuevo, viéndose así reforzada su legalidad.

Al tener la resolución del recurso la característica de poner fin al procedimiento administrativo, los efectos que tendrá al confirmar la resolución impugnada serán el darle carácter de definitividad, convirtiéndose en firme.

44 Ob. Cit. Tratado General de Procedimiento Administrativo; Pág. 295.

Ahora bien, dentro de las resoluciones que revocan la resolución recurrida, por encontrar alguno ó algunos de los agravios fundados, la resolución que se dicte tendrá el siguiente sentido.

6.4. RECURSO FUNDADO.- Las resoluciones en las que, habiéndose hecho el exámen acucioso de los agravios planteados por el recurrente, encuentra que alguno de ellos es fundado, producirá como efectos la modificación o revocación del acto impugnado.

Escola al referirse a éste tipo de resoluciones las denomina "estimatorias", calificándolas como aquellas que admiten las pretensiones, observaciones e impugnaciones efectuadas por el recurrente al deducir el recurso. (45)

Cabe destacar que éste tipo de resoluciones pueden versar sobre diferentes aspectos, así tenemos que cuando la impugnación admitida verse sobre aspectos parciales del acto impugnado, la resolución del recurso dejará -- validas y subsistentes sus demás elementos que sean independientes de -- aquellos, en cuyo caso sólo se modificará el acto impugnado respecto de -- los puntos en que su inválidez o ilegalidad sea reconocida.

Por otra parte, si en la resolución se declara la inválidez total de la resolución impugnada, se deberá entender que la misma se revoca en todas sus partes y para todos sus efectos legales.

En cambio, si en la resolución del recurso la declaración de invalidez del acto impugnado se funda en la existencia de un vicio de forma o de procedimiento, la revocación de dicho acto deberá decretarse para efectos de que se reponga el procedimiento, retro trayéndose al momento en que se originó el vicio que dió origen a la declaración contenida en la resolución.

7. CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Consideramos de gran importancia el introducir al presente trabajo los criterios que, respecto del recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, han sostenido tanto el Poder Judicial, como el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que a través de ellos se ha transformado de manera radical la interpretación y aplicación de dicho recurso.

Por su naturaleza jurídica los recursos administrativos en México, en la mayoría de los casos, se han creado como medios de defensa a favor del gobernado y con carácter obligatorio, animado el Legislador por una idea, que la propia administración pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales, con su agotamiento prácticamente se descarga de trabajo a los Tribunales Administrativos que conocen del juicio de nulidad y a los Tribunales Judiciales Federales, que conocen del juicio de amparo.

El agotamiento de los recursos administrativos dá margen, para que las autoridades responsables del acto impugnado, puedan reconsiderarlo, atento a lo cual, y en cumplimiento al principio de definitividad que rige a las instancias administrativas, los gobernados encuentran en él una vía eficaz para el control de la legalidad de los actos administrativos.

No obstante que mucho se ha cuestionado sobre la eficacia de los recursos administrativos como medios para obtener justicia proveniente de la Administración Pública, las ventajas que pueden apuntarse para sostener -

la necesidad de contar con éstos medios jurídicos que tienen los particulares frente a la Administración Pública, se hacen consistir en la oportunidad de tal Administración para conocer la realidad concreta a fin de -- que sus decisiones se apeguen a la Ley y a los hechos verdaderos. Y por otra parte, el hecho de que a través de ellos se cumple con la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 Constitucional, y se dá definitividad al acto recurrido.

Así tenemos que, apoyándose en el principio de definitividad que rige a las instancias administrativas, durante varios años prevaleció el -- criterio de que el recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo tenía el carácter de obligatorio, partiendo de la base de que en términos del artículo 266 de dicho Reglamento, quién resulte afectado por la imposición de una sanción por violaciones al propio Reglamento, cuenta con un término de 15 días para hacer valer un recurso administrativo, por medio del cual podrá confirmarse, modificarse ó revocarse la sanción recurrida. Por tal razón, será hasta que se agote dicho recurso, cuando en su caso, la sanción adquiera el carácter de definitiva.

El anterior criterio fue el sostenido durante varios años por el -- Tribunal Fiscal de la Federación lo cual trajo como consecuencia que, -- cuando los particulares acudían ante dicho órgano Colegiado, a demandar -- la nulidad de resoluciones en las que se imponían sanciones por violaciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin agotar previamente el recurso previsto en el propio Reglamento, procedía su -- sobreseimiento de conformidad con los artículos 202 fracción VI del -- Código Fiscal de la Federación en relación con el 23 de la Ley Orgánica -- del Tribunal Fiscal de la Federación.

Corroboro lo antes anotado, el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación que se encuentra publicado en el Tomo III de la Obra Conmemorativa del Cincuenta Aniversario de dicho Tribunal, página 1760 - que a la letra establece:

SOBRESEIMIENTO.- PROCEDE ESTE CUANDO EN CONTRA DE LA RESOLUCION SANCIONADORA NO FUE AGOTADO EL RECURSO PREVISTO EN EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.- El Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978 y que tiene como finalidad facilitar la aplicación de la actual Ley Federal del Trabajo en lo relativo a la seguridad e higiene de los trabajadores, establece en su artículo 266 que la autoridad, al notificar la imposición de una sanción, hará saber al infractor el derecho que tiene a recurrirla. Por lo tanto, si en la resolución sancionadora se hace del conocimiento del particular este derecho y no agota el recurso sino que impugna la resolución en el juicio de nulidad, procede el sobreseimiento en el mismo de conformidad con los artículos 190 fracción IV y 191 fracción II del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la resolución impugnada no tenía el carácter de definitiva porque existía un recurso contra la misma".

El anterior criterio también fué el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el Amparo Núm. 1581/88 interpuesto por UHIROYAL, S.A. DE C.V., y publicado en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. parte, página 76 que a la letra dice:

"REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, NECESIDAD-
DE AGOTAR EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL, PREVIAMENTE A -
LA PROMOCION DEL JUICIO FISCAL.- Para que la parte actora esté en -
apetud de promover el juicio fiscal en contra de una sanción im--
puesta con motivo de violaciones al Reglamento de Higiene en el Tra-
bajo, es menester que previamente agote el recurso administrativo -
que prevén los artículos 267 y 270 del Reglamento General de Seguri-
dad e Higiene en el Trabajo, por medio del cual podrá confirmarse, re-
vocarse ó modificarse esa sanción, en virtud de que las disposi--
ciones del Reglamento citado en primer término son complementarias-
de las disposiciones del referido Reglamento General, conforme a lo
establecido en el artículo Cuarto Transitorio de éste último".

Del criterio antes transcrito se desprende que a juicio de los Tribu-
nales Colegiados Circuito, el recurso materia del presente trabajo no sólo
procede en contra de sanciones por violaciones a las normas de seguridad e
higiene contenidas en el Reglamento General de Seguridad e Higiene, sino-
además en contra de sanciones por violaciones a normas de seguridad e --
higiene establecidas en otros Reglamentos, siempre que sean complementa--
rias del referido Reglamento, apoyándose para llegar a tal conclusión, en
su artículo Cuarto Transitorio, el cual establece que en aquellos casos en-
que la aplicabilidad de las nuevas disposiciones contenidas en dicho Re--
glamento General, requiera de la expedición de Instructivos y ésta no se-
haya llevado a cabo, serán aplicables las disposiciones que sobre la mate-
ria contengan otros ordenamientos expedidos durante la vigencia de la -
Ley Federal del Trabajo de 1931, ó de la Ley Federal del Trabajo de 1970,
asimismo, se aplicarán en lo general éstos ordenamientos en todo lo que se
oponga a las disposiciones contenidas en el Reglamento.

En la práctica la autoridad administrativa siguiendo el criterio a que nos venimos refiriendo, al notificar una sanción impuesta por violaciones a normas de seguridad e higiene, sea cual sea el ordenamiento reglamentario en que se funda, hace saber al infractor el derecho que tiene para recurrir dentro de un plazo de 15 días hábiles, lo cual en cierta forma obliga al patrón a agotar dicho recurso, ante la incertidumbre de que de no hacerlo, y acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación a interponer juicio de nulidad, se corre el riesgo de que dicho Tribunal lo sobrese.

Contrariamente a lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Tesis antes transcrita, el Tercer Tribunal Colegiado al resolver el Amparo 1113/88 promovido por CONSTRUCTORA INVERSIONISTA, S.A., ha sostenido el criterio de que partiendo de la base de que los recursos administrativos, como lo sostiene la doctrina, son los distintos procedimientos jurídicos establecidos en la Ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto ó lo confirme, modifique o revoque, una de las características primordiales de dichos medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentra específicamente determinada en una Ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados; luego entonces, no habrá recurso administrativo obligatorio sin ley que lo autorice. De ahí que cuando el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación reputa como resoluciones definitivas a aquellas que no admiten ya recurso administrativo alguno ó que existiendo éste sea optativo para el particular interponerlo ó no, significa indudablemente que ese medio de defensa ha de estar contenido precisamente, en un ordenamiento - -

general, imperativo y abstracto, (características de la Ley), formal y materialmente legislativo, es decir, en una Ley emanada del Congreso de la Unión, así y solo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior, no viene a significar, de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios ó medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, ó en su caso al juicio de garantías, pues dicha característica cobrará vigencia (excepto, cuando se trata de aquellos casos en que expresamente la Ley ha señalado como de ejercicio optativo), cuando sea precisamente la Ley reglamentada, aquel ordenamiento que contempla su existencia, aún en lo genérico y no como en el caso concreto a estudio en el que, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo (Artículo 266) cuando la Ley que reglamenta (Ley Federal del Trabajo), en dicha materia ni en ninguna otra prevé la existencia, genérica ó detallada, de medios ordinarios de defensa en manos de los particulares afectados por la imposición de sanciones con motivo de la infracción a disposiciones de la misma ó sus reglamentos, como condiciones previas al ejercicio de la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Así también, dicho Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, estimó que al exigir el Legislador en la fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que el juicio de nulidad debe ser sobreseído por improcedente, en virtud de que no se promovió

algún medio de defensa en los términos de las leyes ó porque no se interpuso algún recurso según la fracción VI, debe entenderse a aquellos medios de defensa ó recursos administrativos establecidos en leyes en sentido formal, es decir, la expresión, "en los términos de las leyes" ha de interpretarse estrictamente como los actos jurídicos generales y abstractos emitidos por el Congreso de la Unión, ya que, solo puede ser obligatoria la interposición de un recurso si éste se encuentra previsto en una Ley formal, pero no en un reglamento, que son los que tienen como finalidad proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que el Titular del Poder Ejecutivo emite con fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Carta Magna, pues si la Ley formal no previene un recurso administrativo, el Reglamento que se expide, debe de entenderse como opcional, para el afectado, ya que de otra manera implicaría la creación de medios de defensa no instituídos por la Ley que se reglamenta, restringiéndose, indebidamente, los medios de impugnación que otorgan otros ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, como lo es, en nuestro caso, el Código Fiscal de la Federación.

Con base en los anteriores razonamientos, el referido Tercer Tribunal Colegiado sentó la jurisprudencia que se encuentra publicada en el semanario Judicial de la Federación, octava Epoca, Tomo VIII, octubre de 1991, - páginas 109 y 110, que literalmente establece:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD - CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN SU REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA, ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- En atención

al criterio de definitividad contenido en el último párrafo del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como condición para hacer del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una causa de anulación en contra de resoluciones de índole administrativa, es menester ineludible que contra las mismas no haya otro medio de defensa en favor de los particulares que pueda modificar, confirmar o revocar el acto cuya nulidad se demanda o que, habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados. Dichos medios de defensa o recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en la Ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una Ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso administrativo sin Ley que lo autorice. Por tanto, cuando el invocado numeral reputa como resoluciones definitivas a aquellas que no admiten ya recurso administrativo alguno o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, significa indudablemente que ese medio de defensa ha de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, formal y materialmente legislativo, es decir, en una Ley emanada del Congreso de la Unión; así y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior no viene a significar de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios o medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, o en su caso, al juicio de garantías, pues dicha característica cobrará vigencia cuando sea precisamente la ley reglamentaria aquél ordenamiento que contemple su existencia y no, cuando es un reglamento administrativo el que a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo. La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al titular del Ejecutivo Federal, otorga la facultad a dicho órgano para que, en el mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las primeras, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (que toman el nombre de reglamentos administrativos) cuyos límites naturales, coinciden con los que fijan las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación; por esa virtud no está entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia Ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto".

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Amparo directo 1113/88.- CONSTRUCTORA INVERSIONISTA, S.A., 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Secretario: Alberto Pérez Dayán. Amparo Directo 1473/88.- Cardigan, S.A. DE C.V. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos.- Ponente Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: María Guadalupe Sacedo Zavala. Amparo directo 343/89.- Productos San Cirstobal, S.A. de C.V., 4 de abril de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo Directo 793/89.- Mex-Bestos, S.A.- 7 de junio de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo Directo 763/89.- Fundición y Maquinado de Metales, S.A.- 7 de junio de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Alberto Pérez Dayán.

De lo sostenido por ambos Tribunales Colegiados, se hace evidente la contradicción que existe entre las Tesis que se han transcrito, ya que por una parte, el Primer Tribunal Colegiado sostiene que para que se esté en aptitud de promover el juicio de nulidad fiscal en contra de una sanción im-- puesta con motivo de violaciones al Reglamento General de Seguridad e Higiene, es menester que previamente se agote el recurso administrativo en él -- previsto; y por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado estima que el recurso administrativo previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe considerarse como optativo, ya que éste no se encuentra -- previsto en la Ley Federal del Trabajo, sino en un ordenamiento que lo regula.

Ante tal situación la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, el 10. de junio de 1992, emitió resolución resolviendo la --

contradicción de Tesis número 20/90 sosteniendo que debe prevalecer la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

La Segunda Sala tomó en consideración para llegar a tal conclusión, el hecho de que los recursos administrativos son los distintos procedimientos jurídicos establecidos en la Ley para obtener que la administración revise sus propios actos y los confirme, modifique o revoque, siendo necesario que su existencia se encuentre prevista en una Ley, lo cual es una condición de eficacia para que su observancia obligue a los particulares; por lo que, no habrá recurso administrativo obligatorio sin una Ley que lo prevea.

En consecuencia, el particular sólo está obligado a agotar los recursos establecidos en Ley, que es la que establece el principio de definitividad y a la que le corresponde establecer las excepciones, defensas ó medios de impugnación de carácter administrativo.

En otras palabras, la Segunda Sala sostiene que, los medios de defensa han de estar contenidos en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, que son las características de toda Ley, lo que debe ser consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo, es decir, debe emanar del Congreso de la Unión; de tal manera que solamente así pueda ser obligatoria su interposición, como una condición previa para agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sentado lo anterior, la Sala concluye que no existe obligación de agotar el recurso administrativo que prevén los artículos 266 a 271 del Re---

glamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, precisamente por -- estar contemplado en un Reglamento y no en una Ley, pues aún cuando el Primero también es un acto materialmente legislativo, por reunir las características de generalidad, abstracción e imperatividad, no se puede afirmar - que es un acto formalmente legislativo, al provenir del Presidente de la República y no del Congreso de la Unión.

Por lo que al no encontrarse prevista en la Ley Federal del Trabajo ni en ninguna otra, la existencia de medios de impugnación en favor de los particulares que se sientan afectados por la imposición de sanciones con motivo de la infracción a disposiciones de la misma o sus reglamentos, "el - recurso previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe considerarse como optativo", y por tanto debe prevalecer la Tesis sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa - del Primer Circuito.

Nuestra opinión respecto al giro que ésta Tesis de Jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado al recurso-administrativo materia del presente trabajo, para convertirlo de obligatorio a optativo, es que tal sustitución resulta benéfica, no sólo por el hecho de que ya no es necesario agotarlo previamente para acudir ante el - Tribunal Fiscal de la Federación ó ante el Poder Judicial, sino por el - hecho de que la opción en su agotamiento podría dar lugar a un cambio en la mentalidad de la administración pública, al quedar comprometida con más firmeza para ceñirse estrictamente a los dictados de la Ley que recomienda - agilidad, objetividad y la supresión de formulismos en la resolución del recurso administrativo, a sabiendas de que si no cumple con su cometido, -

el particular puede optar por inconformarse en defensa de sus derechos interponiendo el juicio de nulidad ó el juicio de amparo.

Sobre éste aspecto, de la optatividad de los recursos, el Doctor Héctor Fix Zamudio ha sostenido "Se ha propuesto la supresión del agotamiento obligatorio de los recursos ante las autoridades administrativas, ya que en la mayoría de los casos complican, entorpecen o retardan inútilmente la defensa de los particulares, todo ello no sólo con apoyo en la doctrina, sino específicamente en obvias razones de equidad y celeridad en la gestión y conclusión de los negocios administrativos, así como en la falta de una compilación de las leyes administrativas federales, que dificulta a los particulares del conocimiento de la existencia y regulación de numerosos recursos administrativos". (46)

En tal virtud, consideramos que el hecho de que el recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, tenga el carácter de optativo, beneficia al particular que se siente afectado en sus intereses con una resolución administrativa, al dejar a salvo sus derechos para intentar directamente el juicio de nulidad ó el juicio de amparo.

Otro criterio que resulta de singular importancia es el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 32, correspondiente

46 Héctor Fix Zamudio, Los Recursos Administrativos, Revista Trimestral - Fiscal, INDETEC, Año 6, Núm. 3, páginas 54 y 55.

a agosto de 1990, página 39 que literalmente establece:

"REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. INAPLICABILIDAD DEL CAPITULO IV QUE REGULA EL RECURSO ADMINISTRATIVO PARA IMPUGNAR SANCIONES AL. No es exacto que exista obligación de agotar, previamente al juicio de nulidad, el recurso administrativo que prevé el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1983, para impugnar sanciones impuestas por violación a leyes laborales, en orden a que el artículo 3o. transitorio del Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, de vigencia posterior, que señala que: "Quedan derogadas todas aquéllas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se opongan al presente reglamento", lo deroga, pues como este último Reglamento no contempla ningún recurso para combatir tales sanciones, es de concluirse que el capítulo IV del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al regular un medio de defensa respecto de esa materia, si se opone a aquél y, en consecuencia, está derogado".

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 1er. Tribunal Colegiado del 1er. Circuito, No. 32, agosto de 1990, página 39. Publicada en la página 12 de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 39, 3a. Epoca. Año IV, marzo de 1991.

Nosotros no coincidimos con el criterio antes transcrito, por las siguientes razones:

El Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de -- Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo en su artículo Tercero Transitorio establece: "quedan derogadas todas aque---llas disposiciones en materia de aplicación de sanciones en lo que se opongan al presente reglamento"; ahora bien en primer lugar nosotros consideramos que el recurso administrativo previsto en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no constituye un procedimiento para imponer sanciones, sino un medio de impugnación en contra de las sanciones ya impuestas por violaciones a las normas de seguridad e higiene.

Por otra parte, no puede considerarse que el recurso administrativo - previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo se oponga a las disposiciones contenidas en el Reglamento que Establece el - Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas por Violaciones a la Ley Federal del Trabajo, por el simple hecho de que en éste último no se prevé recurso alguno. En efecto, en nuestra opinión, para que pudiera darse tal oposición, sería necesario se estableciera que las sanciones-impuestas con apoyo en él fueran impugnables mediante juicio fiscal ó juicio de amparo, en cuyo caso, el establecimiento de un recurso administrativo en otro reglamento, si se opondría a áquel.

Lo que en la práctica ha venido sucediendo es que la autoridad competente instaura el procedimiento sancionador ante la presunta existencia - de violaciones a normas de seguridad e higiene, o cualesquiera otra, apoyándose en el Reglamento que Establece el Procedimiento para la Aplicación de Sanciones Administrativas; y el particular que se siente agraviado por las resoluciones en las que se sancionan violaciones a las normas de seguridad e higiene las impugna, mediante el recurso previsto por el - - -

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ó bien directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que conlleva a concluir, - que la existencia del recurso materia del presente trabajo no constituye - ningún obstáculo para el particular en la defensa de sus intereses.

Conviene resaltar que en la actualidad, resulta benéfico para los - particulares el contar con un recurso administrativo para impugnar sanciones por violaciones a normas de seguridad e higiene, y ello obedece a que las autoridades que se encargan de su trámite y resolución han tomado conciencia de la función que desempeñan al resolver el recurso, que es la de revisar el acto impugnado, y en caso de no existir un vicio y en atención - a los agravios planteados por el recurrente, se le reconozcan sus derechos modificándolo, revocando lisa y llanamente el acto controvertido, si el asunto lo amerita, ó dejándolo sin efectos, para reponer el procedi- - miento viciado, reconociéndolo así como el medio eficaz de defensa - en favor de los particulares agraviados, y cumpliendo de ésta manera, - con los fines para lo que fue creado por el Legislador.

Lo antes señalado se corrobora, si tomamos en consideración que los - particulares, no obstante los criterios sostenidos por los Tribunales del Poder Judicial y el Tribunal Fiscal de la Federación, siguen acudiendo - ante la propia autoridad administrativa a promover el recurso administrativo, al tener la seguridad de que, de resultar fundados sus agravios, - la autoridad procederá a modificar ó revocar el acto impugnado.

C O N C L U S I O N E S

1. El recurso administrativo en México adquiere verdadera importancia a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el sentido de que las leyes podían conceder en beneficio de los particulares agraviados por un acto de gobierno, un recurso ó medio de defensa a través del cual pudiera impugnar el acto que les perjudica, siendo una autoridad administrativa a la que corresponde el conocimiento de tal recurso, el cual deberá ser agotado previamente a la tramitación del juicio de amparo.
2. Los recursos administrativos, por su naturaleza y fundamentos jurídicos propios, constituyen un medio de control de la legalidad de la actividad administrativa.
3. El recurso administrativo en un medio de impugnación o de defensa legalmente reconocido, que se dá en favor de los particulares que se sienten afectados en su esfera jurídica por un acto o resolución de autoridad administrativa, y que tiene como propósito el obtener la revisión de éste, a fin de que sea modificado ó revocado en caso de que se compruebe su ilegalidad ó inoportunidad.
4. La naturaleza jurídica de los recursos administrativos es eminentemente administrativa, naturaleza de la cual gozan tanto el procedimiento, como la resolución que al resolverlos se emite.

5. Para que un recurso administrativo sea procedente debe estar previsto en la Ley.
6. Dado el sinnúmero de recursos administrativos que nuestra legislación reconoce y el trámite especial que cada uno de ellos requiere, resulta necesario y urgente una revisión de la regulación legal de los mismos, a fin de que se adopten medidas que procuren una mayor sencillez y eficacia en su tramitación y resolución.
7. Se vislumbra la posibilidad de establecer la regulación de un recurso administrativo único que se promueva ante la propia autoridad administrativa que dictó el acto, en el que se establezcan los requisitos de procedibilidad, trámite y resolución de éste, y de ésta manera se logre un sistema más sencillo que facilite la defensa de los particulares frente a los actos de la administración.
8. El recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo procede en contra de resoluciones en las que se impongan multas por violaciones a las disposiciones en materia de seguridad e higiene.
9. El recurso previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo carece de denominación alguna, por lo que el particular al intentarlo no requerirá darle un nombre específico, bastará que manifieste sus motivos de inconformidad, para que la autoridad que conozca de él se avoque a su estudio, siempre que concurren los requisitos que lo hagan procedente.

10. El término para la interposición del recurso administrativo materia del presente trabajo será de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a áquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, deberá ser presentado por escrito ante la autoridad que impuso la sanción y en él deberá precisarse el nombre y domicilio del promovente y los agravios que directa o indirectamente le cause la resolución impugnada.
11. La interposición del recurso administrativo por si sola no tiene efectos suspensivos, ya que para que se suspenda la ejecución de las multas, es indispensable que el infractor garantice el interés fiscal.
12. La autoridad revisora al tramitar el recurso deberá analizar todos y cada uno de los puntos controvertidos que haya expresado el recurrente y valorar las pruebas que así procedan, emitiendo la resolución que conforme a derecho corresponda, señalando las consideraciones de hecho y de derecho en que funde su determinación.
13. Atendiendo a la jurisprudencia sentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso administrativo previsto por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, debe considerarse como optativo al estar previsto en un Reglamento y no en la Ley reglamentada.
14. La optatividad del recurso administrativo materia del presente trabajo beneficia a los particulares afectados por una resolución administrativa, en tanto les permite elegir la vía legal que consideren más sencilla y eficaz.

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

1. ALVAREZ SUAREZ V., "CURSO DE DERECHO ROMANO" TOMO 1, EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO, MADRID 1955.
2. ARMIENTA CALDERON GONZALO "EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO" TEXTOS UNIVERSITARIOS.S.A. MEXICO 1977.
3. BIELSA RAFAEL, "PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL DE PALMA, BUENOS AIRES 1966.
4. BURGOA IGNACIO., "EL JUICIO DE AMPARO", EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1972.
5. CARRILLO FLORES ANTONIO, "LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1939.
6. CUENCA HUMBERTO, "PROCESO CIVIL ROMANO", EDICIONES JURIDICAS EUROPA AMERICA BUENOS AIRES 1957.
7. DELGADILLO GUTIERREZ LUIS H. "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO", EDITORIAL PAC, MEXICO
8. DIEZ MANUEL MARIA, "EL ACTO ADMINISTRATIVO" TIPOGRAFICA EDITORA, BUENOS AIRES 1961.
9. DIEZ MANUEL MARIA, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PLUS ULTRA, BUENOS AIRES 1963.
10. DROMI R. JOSE, "ACTO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL MACCHI, BUENOS AIRES 1973.
11. ESCOLA HECTOR JORGE, "TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", EDICIONES DE PALMA, BUENOS AIRES 1967.

12. ESCOLA HECTOR JORGE, "TRATADO GENERAL DE PROCEDIMIENTOS - ADMINISTRATIVOS", EDITORIAL DE PALMA, BUENOS AIRES 1973.
13. FRAGA GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1968.
14. FIX ZAMUDIO HECTOR, "LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", REVISTA TRIMESTRAL FISCAL, INDETEC, MEXICO 1984-1985
15. GARRIDO FALLA FERNANDO., "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, MADRID 1963.
16. GORDILLO AGUSTIN A., "PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS" EDICIONES MACCHI, BUENOS AIRES 1964.
17. GONZALEZ PEREZ JESUS, "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, MADRID 1963.
18. GONZALEZ PEREZ JESUS, "LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, MADRID 1960.
19. MARGAIN MANATOU EMILIO, "EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO", EDITORIAL JUS, MEXICO 1985.
20. MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO., "LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO", IMPRENTA UNIVERSITARIA, MEXICO 1942.
21. NAVA NEGRETE ALFONSO.- "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", - EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1959.
22. PEREZ DE LEON ENRIQUE "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y - ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1986.
23. RUIZ ARANGIO, "INSTITUCIONES DE DERECHO ROMANO", TRADUCCION DE JOSE M. CARAMES FERRO, BUENOS AIRES, 1952.
24. SERRA ROJAS ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1986.
25. TENA RAMIREZ FELIPE, "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO", EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1957.

L E G I S L A C I O N .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

LEY GENERAL DE SALUD

LEY DE OBRAS PUBLICAS

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA

LEY SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION

LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA

LEY DE AGUAS NACIONALES

LEY DE FOMENTO Y PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

REGLAMENTO DE INSPECCION FEDERAL DEL TRABAJO

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACION DE -
SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR VIOLACIONES A LA LEY FEDERAL DEL -
TRABAJO

OTRAS PUBLICACIONES

COMPILACION DE JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NAC--
CION 1917-1975, VOL. 3, PARTE II, SEGUNDA SALA.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975, SEXTA PARTE -
TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION OCTAVA EPOCA, TOMO VIII, OCTUBRE DE -
1991.

GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION NUM. 32, AGOSTO 1990.

OBRA CONMEMORATIVA DEL QUINCUAGESIMO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACION DE LA -
LEY DE JUSTICIA FEDERAL 1937-1985.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1937-1991.