

308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Con estudios incorporados a la UNAM
Facultad de derecho

42
24

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Análisis y Comentarios

Tesis Profesional que para obtener el Título de Licenciado en Derecho en
la Universidad Panamericana presenta Agustín Vargas Manriquez.

Director de Tesis:
Lic. Francisco X. Manzanero E.

México, D.F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A MIS PADRES

A MI HERMANO

A MONICA

INDICE

Introducción	I.
Capítulo I. Función Administrativa	10.
Capítulo II. Acto Administrativo	18.
Capítulo III. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Análisis y Comentarios	39.
Conclusiones	203.
Bibliografía	205.

INTRODUCCION.

La promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o cuerpo normativo análogo, constituye para cualquier país un hecho especialmente relevante, que se acrecenta si en el sistema jurídico administrativo en el que se inserta se ha venido careciendo tradicionalmente de una disposición de estas características, como en el caso de México, en el que durante muchos años, diversos doctrinarios especialistas en la materia han pugnado por la expedición de este cuerpo normativo.

Como resultado de estas tendencias, es que a partir del 4 de Agosto de 1994 contamos con una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que comprende en particular los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

Haciendo un breve comentario sobre la formación de esta Ley, partiendo de que no fue del dominio público el conocimiento de la iniciativa que se enviara al congreso para la discusión y aprobación de la Ley, señalaremos que en el mes de abril de 1992 es cuando la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por los CC. Diputados Cuauhtemoc López Sánchez, Juan Hernández Mercado y Fauzi Hamdám Amad, con el objeto de preparar lo que sería la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esta Comisión elaboró su primer proyecto titulado Código Federal de Procedimiento Administrativo, el cual se concluyó el mes de mayo del mismo año, constando originalmente con un articulado de 251 numerales, mismos que "contemplaban una verdadera doctrina sobre el acto administrativo y sus ineficacias, siendo su ámbito de aplicación tanto la Administración Pública Centralizada como la Descentralizada, excluyendo a las empresas Paraestatales y algunos órganos tales como el Banco de México, entre otros"¹.

El citado proyecto también contenía en sus disposiciones una teoría general del procedimiento administrativo y proponía una modificación al artículo 16 constitucional para incluir en su texto el debido proceso legal administrativo.

Por otra parte incluía como principio general una afirmativa ficta, excepto en materias tales como el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público, e incluía plazos de 60 días en lugar del plazo de 4 meses que finalmente quedó plasmado en el proyecto definitivo, que fue publicado el día 4 de agosto de 1994.

Bajo esta línea de reflexión, cabe señalar que esta ley debe de cumplir con el doble objetivo de servir de vía para la racionalización de los medios llamados a ser utilizados por los servicios administrativos, por un lado, y por otro, de mecanismo de impulso de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que pudieran afectar su esfera jurídica.

¹ Mesa redonda celebrada, el día 26 de octubre de 1994, en el salón de actos del colegio de abogados, en la cual participaron los Licenciados Fauzi Handám Amad, Ignacio Orendain Kunhardt y Arturo Saldivar Lelo de la Rea.

Igualmente, se puede apreciar a lo largo del articulado del cuerpo legal materia del presente estudio, que sobre este ordenamiento gravita una doble preocupación a cargo de los legisladores consistente en que por un lado, se intenta ofrecer un texto procedimental que, permaneciendo fiel a las bases tradicionales del procedimiento administrativo mexicano, incorpore innovaciones experimentadas, ya con éxito, en otros países.

Junto a esta doble tensión, cabe situar la intervención que el gobierno realizó sobre el texto que originalmente habían propuesto los miembros encargados de la comisión redactora, por conducto de las diversas dependencias del ejecutivo federal, las cuales en un afán de no ver gravemente afectadas sus respectivas facultades se opusieron a la publicación de la Ley en los términos originalmente planteados por la comisión redactora.

Esta intervención, cuyo grado de incidencia sobre el texto final fue significativa, es fruto del deseo gubernamental, que se concretaría tras ser oídas las diferentes dependencias del ejecutivo, de que el texto procedimental responda a la situación real en la que actualmente se encuentra la Administración pública, lo que ha supuesto un traspasamiento puntual de ciertos aspectos importantes que este ordenamiento debería contemplar o bien hacerlo de manera diversa, en una expresión de realismo que debe ser tanto aplaudida cuando viene precedida de una razonable justificación, como criticada cuando no parece fundada adecuadamente.

En efecto, el procedimiento administrativo en México ha venido careciendo tradicionalmente de una regulación, que a través de una ley dedicada exclusivamente a tratarla y regular de manera general este importante sector del ordenamiento jurídico administrativo, a pesar de ser ésta una vieja reivindicación de la doctrina, que ha venido insistiendo desde ya hace mucho tiempo en la necesidad de acometer semejante tarea de modo definitivo, para terminar de esta manera con el estado de semi indefensión provocado por la complejidad derivada de la cantidad de procedimientos de esta naturaleza contenidos en una diversidad de cuerpos normativos.

Esta situación ha determinado que el administrado se encuentre en una situación muy desventajosa frente a la administración pública de nuestra época, al extremo que se identifica actualmente con la situación del gobernado, y a este respecto, el distinguido jurista español Jesús González Pérez, señala esta posición tan difícil y a veces angustiosa del administrado de nuestra época, ya que por una parte, afirma dicho tratadista, que el hombre tiene entre otras desgracias, la de ser administrado², y además, o tal vez por ello, debe considerársele también como el gran olvidado de los estudios de derecho administrativo³, y señala la paradoja, que la libertad en sentido social resulta mucho más restringida en un régimen democrático que en uno autoritario, ya que en el segundo la administración se encuentra menos desarrollada que en el primero⁴.

² El mismo autor, agrega irónicamente que "... quizá la más desagradable de todas las consecuencias del pecado de nuestros padres. Porque estoy convencido de que en el Paraíso no existía administración pública ...". "Arbitrariedad administrativas", en Anuario Jurídico I, 1974, p.159.

³ "El administrado", Madrid, 1966, pp 15-20.

⁴ "Administración Pública y Libertad", México, 1971, P 19.

Con cierta exageración, pero no sin dosis de realismo, el escritor Rolasnh Huntford, al referirse al sistema político y social de Suecia, que ha alcanzado un gran desarrollo en el campo de la justicia social, considera que el crecimiento desmesurado de la administración y la consiguiente limitación de la esfera de libertad de los gobernados, han llegado a constituir un nuevo despotismo⁵.

En efecto, en la realidad jurídica y social de nuestra época, se identifican casi totalmente los conceptos de gobernado y administrado, ya que el primero se encuentra inmerso en el mundo, en ocasiones impenetrable, de la actividad administrativa; e inclusive impotente y desorientado para defender su escasa esfera de libertad frente a una creciente reglamentación administrativa que llega a ser aplastante.

Es por todo lo anterior, que resulta indispensable reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los administrados, frente a la misma administración, así como, establecer nuevos mecanismos de tutela, los cuales combinados con controles políticos y sociales, puedan impedir que el administrado moderno quede confinado en los mundos aterrados de El Castillo, de Franz Kafka; de George Orwell; y el Mundo Feliz; de Aldous Huxley, lo que medianamente se logra con la publicación el día 4 de Agosto del 1994 en el Diario oficial de la Federación de la ley en comento.

⁵ "The New Totalitarians", New York, 1972.

Sobre el particular, conviene citar, una vez más, al profesor González Pérez, quien ha sostenido que la justicia administrativa es el grado más elevado de la protección jurídica del administrado en el mundo contemporáneo, aun cuando el mismo autor señala en un momento de desesperanza y escepticismo: "No se puede someter la administración a la justicia. "Justicia y administración son términos que se oponen, que se repelen"⁶.

La cita anterior, no implica que el proceso administrativo sea impotente para lograr la implantación de la justicia dentro de la actividad administrativa, sino la difícil y compleja tarea de los órganos de justicia administrativa para lograr la resolución de los conflictos cada vez más numerosos entre los administrados y la administración, lo que nos lleva a la necesidad de reforzar la complicada labor de los tribunales administrativos con otros instrumentos jurídicos que alivien su agotadora actividad, que es cada vez menos eficaz por su duración y por su elevado costo económico.

Así las cosas, es preciso señalar la importancia que adquirió la regulación del procedimiento administrativo, a través un ordenamiento que determine los aspectos esenciales de la actividad de esta índole y establezca la posibilidad de la participación de los administrados en la creación de los actos y resoluciones administrativas que los afectan, así como el establecimiento de medios de defensa y medidas precautorias adecuadas dentro del mismo procedimiento.

⁶ "La Justicia Administrativa", contenida en la obra "La España de los Años 70", Vol III, El Estado y la Política", Madrid, 1974, p.169.

En vía de ejemplo podemos señalar como modelos, la Ley de española de Procedimiento Administrativo, publicada el primero de noviembre de 1958, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de la Republica Federal de Alemania que entró en vigor el primero de enero de 1977.

En este orden de ideas, uno de los aspectos esenciales para alcanzar la finalidad de la justicia administrativa, y por tanto, la tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, consiste en la regulación precisa, lo que no se opone a flexibilidad, de la actuación de las autoridades administrativas, a través de la expedición de una ley o un código de procedimiento administrativo que reglamente en su totalidad la actuación de estas autoridades, por lo que mientras no exista o no se perfeccione la ley ahora vigente, continuará imperando una verdadera anarquía que hace todavía más angustiosa la situación de los administrados⁷.

Independientemente de que el articulado de la Ley en comento, resulta, en algunos casos, alejado de los principios doctrinales ortodoxos que rigen la materia en análisis, es de señalarse que su emisión constituye el primer peldaño hacia la protección y certidumbre de los intereses y defensas de los gobernados. Ello es así, ya que hasta su publicación, las reglas adjetivas administrativas, se encontraban dispersas en un sin número de ordenamientos jurídicos. Ordenamientos, éstos, inclusive anacrónicos en cuanto a su promulgación y vigencia.

⁷ "Introducción al Estudio de los Derechos Administrativos", Fix-Zamudio, Héctor, México, 1972, pp. 60-62.

Efectivamente, en la mayoría de los casos, las modificaciones y reformas de las normas procesales administrativas, obedecían más que a criterios objetivos, a posturas doctrinales y jurisprudenciales, que pudieran afectar la eficacia y aplicación de las normas respectivas, lo anterior, no hizo más que producir híbridos normativos, que en lugar de armonizar y unificar, la realidad material con la hipótesis normativa, se constreñían a ser paliativos intempestivos frente a situaciones de hecho que requerían una regulación inaplazable.

Aún más, es de explorado derecho que la finalidad de los ordenamientos jurídicos que comparten la naturaleza de la ley en mérito, lo es limitar el actuar de las diversas autoridades administrativas, que en ejercicio de sus facultades tanto regladas como discrecionales, a sujetarse a un procedimiento administrativo que garantice la intervención y conocimiento de los gobernados de la emisión de actos administrativos que afecten, o puedan afectar, su esfera jurídica.

Concretando lo anterior y a efecto de determinar si la ley objeto del presente estudio, cumple con la finalidad y características de los cuerpos legales que comparten su naturaleza, el capítulo primero de este análisis se dedica al estudio de las notas esenciales de la función administrativa, por ser este el presupuesto obligado para entrar al estudio de los actos administrativos, los cuales son la causa inmediata de todo procedimiento ejecutado por la administración pública.

Por su parte el capítulo segundo, precisamente es dedicado a los actos administrativos, haciendo una breve mención de sus elementos, características, requisitos y efectos, exponiendo las bases sobre las que se ha venido asentando tradicionalmente esta materia. Ello con la finalidad de estar en posibilidades de analizar objetivamente la ley en estudio.

En tal tenor, el capítulo tercero de esta tesis, se avoca a analizar el articulado que compone este cuerpo jurídico, para establecer si la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cumple con su destino legislativo.

FUNCION ADMINISTRATIVA

Consideramos oportuno hacer un breve estudio del acto administrativo, por ser este el objeto final del procedimiento materia del presente trabajo, pero antes de pasar a ésta exposición resulta indispensable referirnos a la función administrativa.

En primer lugar, debemos diferenciar el concepto funciones del estado con el de atribuciones del mismo, ya que aunque íntimamente relacionados, tienen significados diferentes.

Las funciones no son más que un medio para que el estado realice sus atribuciones, más esto no significa que se diversifiquen atendiendo a su contenido diverso.

Para dejar esto en claro, haremos una pequeña mención de división de poderes, desde el punto de vista de la distribución de funciones entre cada uno de los de los mismos.

La división de poderes no es tajante ya que se han impuesto atribuciones a un mismo poder de naturaleza diferente, por lo que es necesario clasificar las funciones del estado desde un punto de vista formal que atiende al órgano que ejercita la atribución, o bien desde un punto de vista material que atiende a la naturaleza intrínseca de la función, prescindiendo del órgano al cual están atribuidas las funciones.

Así, encontraremos funciones que aunque desde el punto de vista material sean exclusivas de uno de los poderes, son atribuidas a cualquiera de los otros dos, lo que sólo es posible en estricta técnica jurídica, si es contemplado el caso de excepción en nuestra Constitución Política.

Ahora bien, antes de poder definir la función administrativa, debemos hacer una somera mención de la teoría de los actos jurídicos, entendiendo por estos los actos de voluntad encaminados a producir ciertos efectos de derecho.

Los actos jurídicos, se distinguen de los hechos jurídicos constituidos por un hecho natural al que la ley señala ciertas consecuencias jurídicas, o bien, aquél acto de voluntad que ocasiona efectos jurídicos sin que haya sido el objetivo o fin perseguido con la actuación,

Igualmente se distinguen de los hechos materiales, que son aquéllos, naturales o voluntarios, que no trascienden al orden jurídico¹.

Por lo que hace a los actos jurídicos, existe una doble clasificación, la primera los divide de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad y la segunda que se basa en el efecto jurídico del acto, en la que se entiende por orden jurídico el conjunto de situaciones reguladas por el ordenamiento jurídico que existen en un momento y lugar determinado.

¹ "Derecho civil". Galindo Garfias Ignacio. México, 1990, pp. 204-224.

Estas situaciones jurídicas, a su vez están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones y se pueden separar en dos grupos², a saber:

1.- Situaciones jurídicas generales.-

Que son por su naturaleza misma abstractas e impersonales, permanentes y son esencialmente modificables por la ley o reglamentos.

2.- Situaciones jurídicas individuales.-

Que son por su naturaleza personales y concretas, temporales y no pueden ser modificadas por ley o por reglamento.

De lo hasta aquí expuesto, es posible hacer el estudio de la clasificación de los actos jurídicos en razón de los efectos que producen, que los divide en las siguientes categorías:

- 1.- Los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general (ACTOS-REGLA).
- 2.- Los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual (ACTOS-SUBJETIVOS)
- 3.- Actos cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso individual (ACTOS-CONDICIÓN).

² "Derecho Administrativo", Gabino Fraga, México 1992, Ed Porrúa, pp. 26-37.

4.- Algunos autores añaden a esta clasificación los llamados actos jurisdiccionales, que consisten en la manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que tiene por objeto comprobar una situación jurídica o de hecho, con fuerza de verdad legal.

Además de esta clasificación, existe otra que los divide en unilaterales o plurilaterales, atendiendo a las modalidades que en ellos puede adoptar la manifestación de la voluntad. A su vez los actos jurídicos plurilaterales se descomponen según los elementos que las caracterizan, en las siguientes categorías:

- 1.- En la que participan diversas voluntades todas ellas en una situación igual frente a la otra u otras, pero con un objeto y finalidad distintos.(ACTO-CONTRACTUAL).
- 2.- Aquél que emana de un órgano único constituido por varios miembros, es decir habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola. (ACTO-COLEGIADO).
- 3.- Aquél en el que las voluntades que participan tienen el mismo objeto y fin. (ACTO-COLECTIVO O ACTO-COMPLEJO).
- 4.- Aquél en el que las voluntades que intervienen tienen el mismo objeto pero diferentes finalidades (ACTO-UNION).

Después de esta breve exposición, nos encontramos en posición de analizar, en concreto, la función administrativa.

Esta función se puede definir desde el punto de vista formal o material. Partiendo del criterio formal, podemos definir esta función como la actividad que el estado realiza a través del poder ejecutivo.

Resulta mucho más complicado definir esta función partiendo del criterio material o de su naturaleza intrínseca, existen diversas opiniones que pretenden encontrar una distinción respecto de las otras dos funciones del estado, opiniones entre las que se encuentra la proporcionada por el maestro Gabino Fraga en su libro "Derecho Administrativo"³, que señala: "...la función administrativa, es la que el estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.", esta noción es la que en términos generales encontramos como la más afortunada, aunque lo que se refiere a que "...es la función que el estado realiza bajo un orden jurídico...", no es del todo exacto ya que si bien es cierto que la función administrativa guarda la relación indicada con el orden jurídico, no es esto una nota diferenciadora respecto de las otras funciones.

Resumiendo, podemos decir que desde el punto de vista formal será función administrativa aquella realizada por el órgano ejecutivo, sin importar la naturaleza intrínseca de la misma, así, puede suceder, y de hecho sucede, que una función formalmente administrativa sea materialmente legislativa como la que está comprendida en la fracción I del artículo 89 constitucional al indicar que es facultad del ejecutivo: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

³ Op. Cit pp. 53-66.

En efecto, en el numeral citado se reúnen la promulgación, que es el complemento necesario de la ley; la ejecución de ésta, que indudablemente es función administrativa, y la facultad de expedir reglamentos, entendidos éstos como un medio para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, que es una función materialmente legislativa, ya que ésta consiste en la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

También existen actos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales, como la facultad que la fracción XIV del artículo 89 constitucional le otorga al órgano ejecutivo, que a la letra dice: "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de orden federal y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal".

Esto es, como lo señala el maestro Gabino Fraga⁴, "conforme a las leyes penales existen dos clases de indulto: el necesario y el de gracia. El primero, establecido debido a la necesidad de conciliar el principio de irrevocabilidad de la cosa juzgada con el de libertad individual cuando entran en conflicto al aparecer después de la sentencia pruebas que demuestren la inocencia del condenado. En este caso, se examinan las pruebas, y si son suficientes, el indulto viene a suprimir las consecuencias del fallo.

⁴ Op. Cit. p. 71.

Este acto, por lo tanto, reviste el carácter de acto materialmente jurisdiccional, que se distingue de la función administrativa por su motivo y fin, ya que supone una situación de duda o conflicto preexistente, y como consecuencia de esto y de la declaración de existencia del conflicto se debe producir una decisión que ponga fin a la controversia y que ocasione la presunción de que en esta decisión se contiene la verdad legal. Mientras que el efecto del indulto por gracia es que el ejecutivo se abstiene de ejecutar la pena impuesta, por lo que este indulto tiene desde el punto de vista material carácter administrativo".

Por otra parte, hay que señalar que igualmente los órganos legislativo y jurisdiccional realizan funciones materialmente administrativas.

Para terminar el presente capítulo consideramos necesario hacer en las siguientes líneas una breve reflexión sobre la actividad del estado y atribuciones del mismo, términos que, como ya ha quedado señalado, no obstante ser distintos, se relacionan íntimamente, por lo que es fácil confundirlos y de hecho en la práctica son de uso indistinto.

La actividad del estado debemos entenderla como: "el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza el estado en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga". Mientras que por atribución debe entenderse "el contenido de esta actividad", es decir, lo que al estado le está permitido hacer o no hacer¹.

¹Op. Cit. pp. 26 y ss.

En efecto, las atribuciones del estado deben ser conferidas por disposiciones constitucionales en forma expresa y no pueden ser ampliadas en forma alguna, sin perjuicio de la existencia de las llamadas facultades implícitas, contenidas en la última fracción del artículo 73 constitucional, que son precisamente las facultades que tienen los órganos del estado, que expresamente no se encuentran establecidas en ley y justifican su ejercicio en cuanto constituyen un medio indispensable para realizar las atribuciones expresamente contenidas en algún texto legal.

ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto de acto administrativo se origina en Francia como expresión del principio de separación de poderes, y su definición ha sido fuente de diversas controversias, debido a la dificultad que implica hacer abstracción y generalización para no incurrir en el error de dejar fuera de la misma actos que por su propia naturaleza son actos administrativos.

El acto administrativo es parte de lo que en teoría general del derecho se conoce como acto jurídico, sin perder de vista que excepcionalmente puede actualizarse en actos materiales como la construcción de una carretera (acto material general), o como conectarse a un drenaje o toma de agua (acto material individual).

Se trata de una declaración, ya que es necesario, además de la intención volitiva, su exteriorización, misma que se manifiesta a través de la declaración, la cual es por su propia naturaleza unilateral, ya que su contenido y emanación depende de la voluntad de un sólo sujeto de derecho, el estado.

Por este carácter unilateral se excluyen de la definición los contratos administrativos que son una parte independiente de la función administrativa por ser acuerdos de voluntades entre dos sujetos de derecho, sin que se desvirtúe la unilateralidad del acto por la intervención de una voluntad particular como mero presupuesto de existencia o de eficacia eventual¹.

¹ "Curso de Derecho Administrativo", García de Enterría y Tomás Fernández, Madrid, p. 532.

Algunos autores indican que este acto solo puede llevarse a cabo por la administración, apartando del citado concepto a los actos que realizan los demás poderes del estado.

Lo anterior, en nuestra opinión resulta algo restringido, ya que, como lo hemos mencionado en el capítulo anterior, los otros poderes también pueden llevar a cabo actos administrativos, desde el punto de vista material, aclarando que, desde un punto de vista formal, la noción debe quedar circunscrita exclusivamente a la función administrativa que realiza el órgano ejecutivo².

Después de este breve repaso, estamos en condiciones de apuntar una definición de acto administrativo, en los siguientes términos "La declaración unilateral de voluntad emitida normalmente por el poder ejecutivo y excepcionalmente por los otros órganos, que determinan situaciones jurídicas que por regla general son concretas y particulares, y excepcionalmente generales, así como actos materiales generales o particulares"³.

Partiendo de esta definición se han caracterizado a los actos administrativos partiendo de siguientes criterios:

1.- Naturaleza del acto:

Desde este punto de vista los actos administrativos se clasifican por una parte, en actos materiales, o actos jurídicos.

² Op. Cit, pp.528.

³ Extraída de la cátedra impartida por el Lic. Francisco Xavier Manzanero Escutia en la Universidad Panamericana

Los actos materiales, se caracterizan porque no producen consecuencias jurídicas, aunque en algunos casos se constituyen en condiciones de validez o elementos que integran la formación de actos administrativos o en medios de ejecución de los mismos y, por otra, actos jurídicos que son los que si producen consecuencias de derecho.

2.- Voluntades que intervienen en la formación:

Según este criterio los actos administrativos se dividen en actos constituidos por una sola voluntad administrativa (como el acto colegial en el que si bien es cierto intervienen varias voluntades físicas, todas ellas confluyen en la creación de un solo acto administrativo), y actos formados por el concurso de varias voluntades (como el acto complejo formado por la voluntad de varios órganos de la administración)

3.- Relación que guardan las voluntades creadoras del acto con la ley:

Desde este criterio se distinguen los actos administrativos en discrecionales y obligatorios, siendo estos últimos aquéllos en que la voluntad administrativa actúa en cumplimiento de alguna disposición legal, misma que determina si la autoridad debe actuar o no y, en su caso, que contenido debe darle a su actuación.

Los actos discrecionales, por su parte, son aquéllos en que la autoridad goza de la facultad de libre apreciación para decidir si actúa o no y en su caso en que sentido debe hacerlo.

Cabe mencionar que entre los actos discrecionales y los obligatorios no existe una perfecta separación ya que en todos los actos concurren características de ambos en diversos grados.

4.- Radio de aplicación del acto:

Según este punto de vista los actos administrativos se pueden dividir en actos internos y externos, comprendiendo estos últimos todos aquellos actos tendientes al mantenimiento y conservación del orden público, los que ordenan y controlan la acción de los particulares, así como los de gestión directa, es decir, todos aquellos que trasciendan el seno de la administración pública.

Los actos internos son aquellos de naturaleza jurídica o material que constituyen la vida interna de la administración pública, comprendiendo medidas de orden y disciplina que no trascienden a los particulares, las reglamentaciones para los procedimientos o trámites mientras no estén establecidos como garantías para los particulares, así como las circulares, instrucciones y disposiciones que los superiores jerárquicos dirigen a sus subordinados.

5.- Por la finalidad del acto:

En este criterio se pueden dividir los actos administrativos en preliminares o principales según sean instrumentos para realizar actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, o bien sean en sí mismos el principal fin esta actividad.

Tanto los actos preliminares como los principales se distinguen de los actos de ejecución que son constituidos por todos aquéllos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el particular obligado no lo hace voluntariamente.

6.- Por el contenido:

Partiendo de este criterio los actos administrativos se pueden clasificar en actos directamente destinados a ampliar o restringir la esfera jurídica de los particulares y, actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.

Ahora bien, sea cual sea la caracterización de un acto administrativo, en todos ellos existen algunos elementos que le son esenciales ya que de ellos depende la eficacia y validez del acto y, aunque la doctrina no es unánime al señalar estos elementos, para efecto de analizar y comentar el ordenamiento legal materia del presente estudio, consideraremos como tales los siguientes:

a) Órgano competente.

En el Derecho Público, al igual que en el Derecho Privado se requiere capacidad para actuar, siendo la competencia el equivalente de esta en el Derecho Público, es decir, es indispensable que todo acto administrativo sea realizado por el órgano que tenga atribuida competencia por una ley.

En efecto sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la administración y, dentro de los criterios que la legislación contempla para atribuir de competencia a un órgano del estado se encuentran los siguientes:

I.- Competencia territorial: Hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.

II.- Competencia por materia: Deriva de la atribución a órganos que tienen igual competencia territorial y se refiere a funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la administración.

III.- Competencia por grado: Tiene lugar respecto de autoridades jerárquicamente distintas, colocadas en diversos niveles, que pueden conocer de un mismo asunto.

IV.- Competencia por cuantía: Se refiere a la que se atribuye a determinada autoridad según la cantidad a que ascienda el elemento pecuniario afecto a el acto administrativo.

A diferencia de la capacidad en el Derecho Privado, el ejercicio de la competencia en el Derecho Público es obligatorio y no facultativo a menos que medie facultad discrecional por lo que no es susceptible de pactos que comprometan su ejercicio ni se puede renunciar.

La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho de la persona física que sea titular de la misma, de tal suerte que este titular no la puede delegar ni disponer de ella, salvo que la ley expresamente autorice su delegación, pero aún en este caso la delegación no puede ser total, además de que generalmente se encuentra fragmentada entre los diversos órganos que integran la administración pública.

b) Voluntad.

Este elemento se refiere a la intención volitiva de carácter unilateral, que ya ha sido explicada por lo que me limitare a mencionar que como requisito de validez debe estar exenta de vicios.

Al respecto consideramos, coincidiendo con una parte de la doctrina que el titular al emitir la voluntad lo hace siempre vinculado al acto y en ningún caso se trata de su voluntad personal, por lo que para que los vicios en la voluntad del titular del órgano produzcan la ineficacia del acto administrativo es indispensable que el acto se vea directamente afectado.

c) Procedimiento previamente establecido.

En virtud de que este elemento será objeto de un amplio estudio en la medida que analizemos la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por el momento nos limitaremos únicamente a señalar que todo acto administrativo debe ser precedido de una actuación que le da origen, misma que debe de estar contenida en un conjunto de normas especiales que regulen concretamente el procedimiento administrativo.

d) Objeto.

El objeto de un acto administrativo consiste en el efecto práctico o concreto que pretende conseguirse con su emisión, es la hipótesis legal aplicada al caso particular, es, en otras palabras, el contenido del acto, señalando que, aunque algunos autores pretenden establecer alguna distinción entre el contenido y el objeto del acto, ésta no ha podido ser sustentada sin hacer uso de sutilezas teóricas ya que, en última instancia, el objeto y el contenido se identifican.

Dicho contenido u objeto del acto debe de ser determinado o determinable, posible y lícito para no provocar la ineficacia del mismo.

En efecto, si el acto no está determinado sería nulo, ya que resultaría imposible comprobar si cumplió con todos los requisitos legales que se le imponen a cada acto en particular, por otra parte si el acto está determinado pero con errores aritméticos, gramaticales, de cálculo o cualquier otro error procedimental que no sea grave y que no dé lugar a la indefensión del particular sería susceptible de nulidad para efecto de reposición del procedimiento que dió origen al error, siempre y cuando no exista otro acto que se derive de él, en congruencia con el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el informe rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1979, páginas 39 y 40, que a continuación se transcribe:

FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- Si un acto o diligencia de las autoridades está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él o que en alguna forma están condicionados por él resultan también inconstitucionales por su origen y los tribunales no deben darle valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan, y por otra parte, los tribunales se harían de alguna forma partícipes de tal conducta irregular al otorgar a tales actos valor legal.

Por otra parte, que el objeto sea posible se refiere únicamente a posibilidad física y no legal, ya que, en caso de que no sea legalmente posible, el acto resultaría ilícito.

A mayor abundamiento señalaremos que, la licitud en el objeto como requisito indispensable para la eficacia del acto, se refiere a la facultad expresa de la autoridad para emitirlo y debe, además, sujetarse dicha facultad en todos sus puntos, es decir, no basta que el objeto no este prohibido como en el derecho privado para que se considere que existe una facultad par emitir el acto.

Esto es así, por lo que para dar cabal cumplimiento al requisito de licitud en el objeto, la autoridad debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso.

Es decir, debe de expresar la fundamentación del acto, que no es otra cosa que parte de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución, a través de la cual es protegido todo el sistema de Derecho Positivo mexicano, protección que se logra mediante la obligación ineludible de toda autoridad, que pretenda afectar la esfera jurídica de los particulares, independientemente de su naturaleza, de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La licitud en el objeto por su parte, deberá calificarse de acuerdo a las siguientes categorías: a) que no contrarie ni perturbe el servicio público; b) que no infrinja las normas jurídicas; c) que no sea incongruente con la función administrativa⁴.

e) Motivo.

El motivo del acto consiste en el o los antecedentes que lo preceden y lo provocan, son las circunstancias de hecho y de derecho contempladas por la ley para dar origen a la actividad administrativa por lo que necesariamente todo acto debe aparecer vinculado a una relación precedente.

Este elemento no debe de confundirse con el concepto de motivación, que aunque se encuentran intimamente vinculados, se distinguen por ser la motivación el juicio que realiza la autoridad para apreciar si en el caso concreto el motivo se adecúa o es el contemplado en el precepto legal.

⁴ "El Acto Administrativo", Fernández de Velasco, Madrid, 1929. Pag 193.

En otras palabras podemos decir que la motivación exigida a todo acto de autoridad, implica que, existiendo una norma jurídica, el caso, conducta o situación concretos, respecto de los cuales se pretende cometer el acto administrativo que tienda afectar la esfera jurídica de los particulares, sean precisamente aquéllos a que alude la disposición legal fundatoria.

Es decir, la motivación que consagra el artículo 16 constitucional obliga a que las circunstancias y modalidades del caso en particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Lo anterior, se traduce en un límite legal a la autoridad en el desempeño de cualquier acto frente al gobernado, y que es demarcativo del supuesto abstracto comprendido en la norma, ya que si tal supuesto no corresponde al caso concreto, es decir, que éste no encuadre dentro de aquél conllevaría necesariamente a que el acto de autoridad respectivo violentara la exigencia de la motivación legal.

f) Fin.

El fin o la finalidad es un elemento de gran importancia en el estudio del acto administrativo, ya que es este elemento el que justifica la existencia del mismo, es la razón del acto.

La finalidad de todo acto administrativo debe ser una de interés general, debe ser un fin contemplado por la ley, debe ser realizado por un órgano competente y por medio de los actos y de acuerdo al procedimiento establecido para tal efecto.

g) Forma.

En el ámbito de la administración pública al igual que en el Derecho Privado, la voluntad debe exteriorizarse de alguna manera y en cuanto hace al acto administrativo esta exteriorización debe ser de carácter unilateral y puede ser de distintas maneras ya que puede ser en forma escrita, oral o consistir en actos meramente materiales indicadores de la voluntad administrativa.

Como ejemplos de éstas últimas formas de exteriorización de la voluntad podemos citar los actos de molestia de las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, cuando cierran o desvían la circulación de calles y avenidas o cuando las autoridades de la Policía Federal de Caminos y Puentes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cierran, desvían o detienen la circulación de una carretera.

Situaciones que en el marco legal que existe hoy día evidentemente violentan las garantías individuales de los particulares no obstante que en algunos casos se justifican, por lo que consideramos debe existir una disposición legal expresa que permita para estos casos y otros análogos una forma distinta a la escrita y así no afectar la legalidad de los mismos ya que el artículo 16 de nuestra Constitución establece que tratándose de actos que impliquen privación o afectación de un derecho o contengan una obligación a cargo del particular, debe mediar mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, en concordancia con el artículo 16 constitucional, toda resolución deberá constar por escrito, puesto que la forma escrita permite la constancia del acto de molestia, resultando inclusive un documento indispensable para interponer el recurso administrativo que proceda o bien demandar la nulidad del acto en cualquier tribunal administrativo⁵.

En este orden de ideas, podemos considerar la existencia de un último requisito para que el acto pueda surtir sus efectos, que consiste precisamente en que el mismo sea dirigido a una persona específica o a sujetos indeterminados, pero siempre mediando notificación, ya que si ésta no existe o es defectuosa por cualquier causa, ningún efecto del acto puede deparar perjuicio al particular.

Es decir, para que un acto pueda surtir sus efectos resulta indispensable que el acto además de ser notificado debe de cumplir con ciertos requisitos, tales como, señalar al destinatario, al órgano o entidad del que emana el acto, y la firma, nombre y cargo del titular del mismo, lo que le da autenticidad, permitiendo así al administrado conocer al autor del acto, y saber si el mismo cuenta o no con la competencia necesaria para afectar su esfera jurídica. Además deberá señalar el objeto y propósito "de que se trate", esto es, la sustancia que lo determina, mediante una decisión, opinión, disposición, o certificación⁶.

⁵ Excepción de las hipótesis de negativa ficta.

⁶ Andres Serra Rojas. Derecho Administrativo, Tomo I, Novena Edición. Pag. 250.

Una vez que el acto administrativo cumple con todos sus elementos y requisitos nace a la vida jurídica y empieza a producir sus efectos que pueden consistir en ampliar o restringir la esfera jurídica de los administrados, o bien, constatar una situación de hecho o de derecho en favor del gobernado.

Estos efectos, por tratarse de un acto público, son oponibles a los terceros, es decir, aquellos que no tiene un interés legítimo en el acto ni les lesiona derecho alguno, lo que significa que es oponible ERGA OMNES.

Por regla general los actos administrativos son personalísimos del destinatario, obedeciendo a que la ley ésta tomando en cuenta las condiciones de un determinado sujeto y por ello en principio los efectos no son negociables ni transmisibles, más sin embargo existen excepciones que considero se deberían reglamentar en forma específica en un cuerpo normativo único, como la transmisión de una concesión para así lograr congruencia en las situaciones que se deben presentar en el caso concreto para que los efectos del acto administrativo se puedan transmitir sin afectar su eficacia.

Igualmente, todos los actos administrativos crean derechos o limitaciones personales, es decir, los efectos de todo acto serán creación de derechos personales en contraposición a los llamados derechos reales, lo que significa que no existen los derechos administrativos reales. El que sean oponibles ERGA OMNES no quiere decir que los efectos sean la creación de derechos reales ya que esto no afecta su esencia, inclusive la Ley General de Bienes Nacionales señala expresamente en su artículo 20 que en la concesión no se otorgan derechos reales.

Ahora bien, el acto administrativo se presume de acuerdo a la ley (es una presunción JURIS TANTUM), por tener el contenido de fuerza vinculante que el destinatario va a cumplir pues en caso contrario el órgano administrativo que emitió el acto tiene facultad de IMPERIO y aquí surge una discusión donde los autores no han logrado coincidir ya que se cuestiona si la autoridad administrativa tiene el poder de ejecutar sus propias resoluciones o debe acudir a la autoridad judicial para su homologación y posterior ejecución, atendiendo a la interpretación literal de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, pero existen otros preceptos como el artículo 27 constitucional que la mayoría de los autores dejan en el olvido y de los cuales se puede desprender que en algunos tipos de bienes sí se pueden ejecutar actos administrativos como lo son las multas, contribuciones, expropiaciones, etcétera.

Por otra parte el particular o destinatario del acto siempre tendrá el derecho de interponer juicio de amparo ante las autoridades judiciales, para que estas a su vez califiquen la validez o ineficacia del acto.

En lo relativo al ámbito de aplicación del acto administrativo, debemos señalar que este se acota en base a los extremos normativos previstos en la legislación a ser aplicada por virtud del mismo, lo cual se relaciona con el aforismo sustantivo en materia de derecho administrativo, según el cual la autoridad sólo debe actuar de conformidad con lo que expresamente le faculte la ley.

Por último, nos referimos a lo que la doctrina ha denominado Teoría de las Ineficacias Jurídicas en el Derecho Administrativo, empezando por señalar que existen dos causas por las que un acto administrativo deja de producir efectos jurídicos, y éstas se clasifican de la siguiente manera:

1.- Normales o Naturales: Son aquéllas que están previstas desde que el acto se ha perfeccionado y empieza a surtir sus efectos, son, por ejemplo, el cumplimiento o el agotamiento del término, del fin o del objeto, es decir el acto se extingue por haber llegado éste al fin o cumplido el objeto para el cual fue creado.

2.- Anormales: Son aquéllas que provocan la extinción del acto sin que éste halla cumplido su fin o finalidad, no se encuentran previstas con antelación, son en pocas palabras las ineficacias que constituyen la citada Teoría de las Ineficacias Jurídicas en el Derecho Administrativo.

En efecto, la validez de los actos administrativos depende siempre de que en ellos concurren todos y cada uno de sus elementos, y exactamente en los mismos términos señalados por la ley, así, en el caso de que el acto administrativo prescinda parcial o absolutamente de alguno de sus elementos o requisitos, la legislación de la materia debe de contener una serie de sanciones que pueden consistir desde la aplicación de medidas disciplinarias, sin afectar las consecuencias propias del acto administrativo de que se trate, hasta la privación absoluta de todo efecto del mismo.

Estas sanciones son, precisamente, lo que se conoce como Teoría de las Ineficacias Jurídicas del Acto Administrativo, en virtud de la cual se podrá decretar de oficio o a petición de parte interesada la ineficacia de un acto administrativo por conducto de la autoridad dotada de competencia para tal efecto.

Esta competencia se calificará de acuerdo al contenido del acto, ya que si el acto objeto de la ineficacia es de aquéllos que amplía la esfera jurídica del particular al que están dirigidos los efectos del mismo, la autoridad dotada de competencia y con facultades suficientes para decretar jurídicamente la ineficacia del acto y ordenar la sanción que proceda será la autoridad judicial, ya que en estos casos se ha adquirido un derecho en favor del gobernado, situación que no acontece en los actos que restringen la esfera jurídica de los particulares afectados, por lo que la misma autoridad que emitió el acto, o bien su superior jerárquico, serán los competentes para conocer de la ineficacia de los actos administrativos, y decretar la misma, ya esta será siempre en favor del particular.

En este tema la inexistencia constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que opera como una consecuencia del principio de legalidad y como una necesidad lógica en aquéllos casos en que faltan al acto alguno de sus elementos esenciales, tales como la voluntad, objeto, competencia o forma.

Existen otros actos afectados de una de irregularidad diversa de las que pueden provocar la inexistencia de un acto administrativo, como aquéllos actos en los que se presenta un vicio en alguno de sus elementos constitutivos, que únicamente provocara la nulidad del acto y, la autoridad facultada para dictar esta nulidad será la que la ley señale expresamente y en caso de omisión, debemos tomar en cuenta para conocer a la autoridad facultada los siguientes criterios:

i) Si el acto es realizado por un órgano sometido jerárquicamente a otro, la autoridad con facultades para definir la nulidad, será el superior jerárquico.

ii) Si el acto restringe la esfera de acción de los particulares, la facultada será, como antes lo hemos señalado, la misma autoridad que emitió el acto viciado.

iii) En los casos en que el acto sea favorable a los particulares, no existe un criterio definido, por lo que puede quedar al arbitrio de la administración determinar si las exigencias del interés público tienen o no primacia sobre el interés en cuestión, o bien por el principio de seguridad jurídica la autoridad debe solicitar sea declarada la nulidad del acto por la autoridad judicial, posición esta última que compartimos totalmente, ya que como antes lo hemos citado en estos casos se ha adquirido un derecho en favor del gobernado.

Por último dentro de las causas anormales debemos mencionar la revocación, que no es otra cosa que el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente, es el acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa deja sin efectos jurídicos para el futuro un acto administrativo anterior, que nació válido cumpliendo todos los requisitos que la legislación vigente en ese momento señalaba, y que por un hecho superveniente previsto en ley se deja sin efectos jurídicos.

La revocación y la anulación producen el efecto de eliminar un acto administrativo del mundo jurídico, pero existen varias diferencias, ya que la revocación procede, como ya lo hemos mencionado, respecto de actos válidos, su motivo es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad (coincidencia con el interés público), es de naturaleza constitutiva y por lo tanto únicamente elimina a partir de ella los efectos del acto revocado, mientras que la anulación está destinada a retirar actos que, de origen, tienen un vicio de legitimidad, deriva del vicio original de ilegalidad del acto primitivo, es de naturaleza declarativa y puede eliminar los efectos del mismo retroactivamente desde la fecha del nacimiento del acto viciado.

Igualmente la revocación se distingue de la condición resolutoria y del término, ya que en éstos sus motivos son previstos desde el acto primitivo e incorporados en la manifestación originaria de la voluntad creadora, también se distingue de la caducidad ya que ésta del mismo modo se encuentra prevista desde el origen del acto, además de que tiene una naturaleza declarativa.

Hay varias teorías para fundamentar la revocación de los actos administrativos, unas señalan un poder negativo de la administración, y otras se fundamentan en que los actos son precarios, ambas teorías son ampliamente criticadas.

Existen también tesis que afirman la fijeza o inmutabilidad de los actos administrativos que se basan en el principio de la autoridad de cosa juzgada, o bien en una exigencia superior de la vida social que está constituida por la seguridad de las relaciones jurídicas, siendo estas teorías también ampliamente criticadas.

El fundamento de la revocación, estriba en el cambio de uno de los presupuestos del acto administrativo original o primitivo, es decir, la mutación superveniente de las exigencias del interés público. Esto se debe a que los actos de la administración deben guardar una doble correspondencia tanto con la ley que rige dichos actos administrativos como con el interés público que con ellos va a satisfacerse.

La conformidad con la ley constituye la legitimidad del acto, mientras que la conformidad con el interés público constituye la oportunidad del mismo, es decir, su coincidencia con el citado interés, de tal suerte que, un acto legítimo siempre lo será, pero un acto oportuno en cualquier momento se puede convertir en un acto inoportuno, por modificarse alguna de las circunstancias o motivos que le dieron origen o por haber cambiado las necesidades que se pretendían satisfacer con el acto primitivo.

La facultad de revocar no puede quedar al arbitrio de la autoridad sino que se requiere que una ley admita la posibilidad de dejar sin efectos un acto válido, aunque existen actos que no admiten esta posibilidad siendo estos aquellos que producen efectos de manera instantánea o aquellos actos obligatorios o vinculados, ya que en estos últimos sólo se cumple con un mandato de ley (obligatorios tanto en su creación como en su contenido).

Se ha sostenido que la revocación tiene un límite y es por lo tanto inadmisibles cuando el acto original ha engendrado derechos adquiridos o patrimoniales, sin embargo esto parece un contrasentido puesto que no pueden surgir derechos adquiridos de un acto administrativo sino a condición de que la autoridad administrativa no tenga facultad de revocarlo, pero en todo caso si el acto que se pretende revocar de alguna manera ha producido derechos adquiridos, solo podrá declararse por autoridad jurisdiccional de un Tribunal Contencioso Administrativo.

Por último señalaremos que la revocación puede ser expresa si esta es mediante un acto administrativo que la señale, o bien puede ser tácita si esta proviene de un acto administrativo posterior que sea contrario al acto primitivo.

La facultad de revocar no puede quedar al arbitrio de la autoridad sino que se requiere que una ley admita la posibilidad de dejar sin efectos un acto válido, aunque existen actos que no admiten esta posibilidad siendo estos aquellos que producen efectos de manera instantánea o aquellos actos obligatorios o vinculados, ya que en estos últimos sólo se cumple con un mandato de ley (obligatorios tanto en su creación como en su contenido).

Se ha sostenido que la revocación tiene un límite y es por lo tanto inadmisibles cuando el acto original ha engendrado derechos adquiridos o patrimoniales, sin embargo esto parece un contrasentido puesto que no pueden surgir derechos adquiridos de un acto administrativo sino a condición de que la autoridad administrativa no tenga facultad de revocarlo, pero en todo caso si el acto que se pretende revocar de alguna manera ha producido derechos adquiridos, solo podrá declararse por autoridad jurisdiccional de un Tribunal Contencioso Administrativo.

Por último señalaremos que la revocación puede ser expresa si esta es mediante un acto administrativo que la señale, o bien puede ser tacita si esta proviene de un acto administrativo posterior que sea contrario al acto primitivo.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

ANALISIS Y COMENTARIOS.

En el presente capítulo comentaremos y analizaremos la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que regula lo concerniente a su ámbito de aplicación, principios generales y régimen jurídico de los actos administrativos.

Además, este ordenamiento contiene, preceptos sobre los interesados, impedimentos, excusas y recusaciones, de los términos y plazos, del acceso a la documentación e información, de las notificaciones, de la iniciación del procedimiento ante la administración pública federal, de la tramitación, de la terminación del procedimiento y de las visitas de verificación, así como, regulación expresa y uniforme sobre infracciones y sanciones, de las medidas de seguridad y del recurso de revisión con un capítulo primero aunque no existe un capítulo segundo.

Sin más preámbulo y con la finalidad de lograr una mejor comprensión del capítulo en mérito, es de señalarse que su estructura se encuentra dividida, en la transcripción previa del numeral correspondiente, seguido de los comentarios, análisis y críticas pertinentes, de aquellos que en su caso, así lo ameriten.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de agosto 4 de 1994

TITULO PRIMERO

DEL AMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES

CAPITULO UNICO

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de la contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Del texto transcrito anteriormente, concretamente en su primer párrafo es de destacarse que este cuerpo legal únicamente es aplicable a la Administración Pública Federal Centralizada, quedando excluida de su ámbito de aplicación la Administración Pública Federal Paraestatal, la cual se compone, en términos del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de los Organismos descentralizados (Fracción I), Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e Instituciones nacionales de seguros y de fianzas (Fracción II), así como por los Fideicomisos Públicos (Fracción III).

En relación con el segundo párrafo de este artículo, es preciso señalar que excluye del ámbito de aplicación del ordenamiento en análisis, aún cuando formen parte de la esfera de atribuciones de la Administración Pública Federal Centralizada las materias que a continuación se señalan:

- a. Las de carácter fiscal;
- b. Las de carácter financiero;
- c. Las relativas a responsabilidad de servidores públicos;
- d. La materia electoral;
- e. Lo referente a competencia económica;
- f. La justicia agraria y laboral y;
- g. Lo referente al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

La exclusión de las materias mencionadas en el listado anterior es derivada de una sana lógica jurídica, y apropiada a una pulcra técnica legal debido a que cada uno de los anteriores supuestos contienen imbibitos en su *ratio essendi*, principios jurídicos evidentemente distintos a aquéllos seguidos por el legislador de la Ley en comento, aunque dicho ordenamiento debió, en este precepto, especificar a mayor detalle a lo que se refiere con la exclusión en cada materia, ya que puede prestarse a confusiones en las diversas interpretaciones que de dicho párrafo se deban efectuar en una aplicación casuística del cuerpo legal analizado.

Por otra parte, en nuestra opinión, en el último párrafo de este artículo se comete una franca imprecisión, ello es así, al señalar el mismo, que la materia fiscal queda excluida del ámbito de aplicación, sin embargo no toda la materia fiscal se incluye en dicha excepción, pues el párrafo en comento a la letra señala que: "Para los efectos de esta ley, sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y accesorios que deriven directamente de aquéllas".

En efecto, la transcripción anterior deviene en imprecisa, al no tomar en consideración, las variedades de interpretación que la misma puede originar.

— Ello es así, puesto que es de explorado derecho que las atribuciones de las autoridades fiscales conferidas por el Código Tributario Federal y demás ordenamientos hacendarios, incluyen en sus disposiciones normas de carácter adjetivo, es decir, las relativas a regular los conjuntos de actos continuos y necesarios que deben efectuar dichas autoridades para ejercitar sus facultades exactoras, tales como la investigación, comprobación, determinación, liquidación y cobro de contribuciones y sus accesorios, Actos que si interpretamos que su teleología se encamina únicamente al cobro de contribuciones y sus accesorios, y que son el medio indispensable para llegar a tal fin, resulta evidente la inclusión dentro de la excepción aplicativa decretada en la ley.

Por otra parte, también podría interpretarse en sentido inverso, atento a lo dispuesto en el artículo 2o. del multicitado Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios de exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción III, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción a lo dispuesto por el artículo 1o.

El numeral transcrito no acepta otra interpretación toda vez que en este libro las disposiciones fiscales son de aplicación estricta en términos del artículo 5o. del mismo ordenamiento, que señala que: "Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen carga a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa".

Así las cosas, resulta que dichos procedimientos administrativos no constituyen contribuciones y mucho menos accesorios derivados directamente de aquéllas, por lo que no se deben incluir en la exclusión antes señalada y por lo tanto sería aplicable el procedimiento contenido en el cuerpo legal materia del presente estudio, olvidándose del todo de los preceptos que respectivamente regulan los multicitados actos de autoridad.

Igualmente, de la interpretación del párrafo en análisis se puede desprender la existencia de sanciones y accesorios fiscales de distinta naturaleza, que a saber son, las que se derivan precisamente de las contribuciones y por ende quedan incluidas en la excepción de referencia y las que no derivan de aquellas, tales como, las derivadas de aprovechamientos y productos, comprendidos en el artículo 3o. del Código Tributario Federal y que en términos del mismo constituyen "... ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones", por lo que no se incluyen en la citada excepción, lo cual no tiene razón de ser ya que en una estricta técnica jurídica ambas sanciones deben de quedar excluidas de la aplicación del procedimiento establecido por el ordenamiento legal materia del presente estudio.

Artículo 2.- Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.

En nuestra opinión el legislador, una vez más, fue poco explícito en la redacción del artículo antes transcrito, ya que, debido a lo establecido actualmente, la aplicación de la presente ley resultaría carente de valor alguno.

En efecto, si la voluntad del legislador fue promulgar un ordenamiento jurídico que fungiera como elemento aglutinador en relación a la multiplicidad de normas administrativas que tienden a duplicar y dificultar tanto la actuación de la autoridad como de los propios particulares, no se entiende porque esta ley deba tener carácter supletorio en relación con las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, pues en este supuesto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará tan sólo en aquéllos casos en que la ley reguladora contenga lagunas o se preste a varias interpretaciones.

Sin embargo, en estos momentos el cuerpo legal en estudio resulta insuficiente para fungir como elemento aglutinador, tal y como se podrá apreciar a lo largo de este trabajo, por lo que mientras no se incorporen al texto de este ordenamiento las modificaciones necesarias, para hacer del mismo una legislación acorde al complejidad de las atribuciones de las autoridades administrativas, no será posible unificar la regulación del procedimiento administrativo, en torno a esta ley.

TITULO SEGUNDO

REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO PRIMERO

DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto por la ley;

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

IV.- Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V.- Estar fundado y motivado;

VI.- Estar fundado y motivado debidamente;

VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X.- Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;

XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV.- Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV.- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

En efecto, si la voluntad del legislador fue promulgar un ordenamiento jurídico que fungiera como elemento aglutinador en relación a la multiplicidad de normas administrativas que tienden a duplicar y dificultar tanto la actuación de la autoridad como de los propios particulares, no se entiende porque esta ley deba tener carácter supletorio en relación con las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, pues en este supuesto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará tan sólo en aquellos casos en que la ley reguladora contenga lagunas o se preste a varias interpretaciones.

Sin embargo, en estos momentos el cuerpo legal en estudio resulta insuficiente para fungir como elemento aglutinador, tal y como se podrá apreciar a lo largo de este trabajo, por lo que mientras no se incorporen al texto de este ordenamiento las modificaciones necesarias, para hacer del mismo una legislación acorde al complejidad de las atribuciones de las autoridades administrativas, no será posible unificar la regulación del procedimiento administrativo, en torno a esta ley.

P.A., ANTEFIRMA DE LA AUTORIDAD.- Si el oficio ostenta en la antefirma las siglas P.A., el acto no es atribuible a quien firma, sino a la persona por quien se firma y de quien se supone tener facultades para firmar por ella. Si esa supuesta delegación de facultades no está acreditada y menos aún precisada, porque las siglas P.A. resultan anfibológicas el acto es ilegai y priva de garantías.

Amparo Directo 652/80.-Prodimex, S.A.- 10 de octubre de 1980. Unanimidad de votos.- Ponente Manuel Castro Reyes.- Secretario Antonio Meza Alarcón.- Visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1980, pág 95 No. 21.

En relación con las fracciones II y III nos parecen adecuadas en cuanto a su redacción y finalidades, por lo cual no comentaremos con respecto a los mismos para no extender el propósito de este trabajo.

De la redacción de la fracción IV, se desprende la posibilidad de que un acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de los particulares sea perfectamente válido, no obstante no contenga la firma autógrafa de la autoridad que lo emita, en el caso de que la ley autorice otra forma de expedición, lo que nosotros consideramos imposible ya que todo acto escrito de autoridad que pretenda eficazmente afectar la esfera jurídica de los gobernados, debe de contener forzosamente la firma autógrafa del funcionario que lo emite, sin excepción alguna, tales como: por ausencia, por autorización, facsimilar, etc.

Por otra parte, nos parece que, en esta fracción, el legislador se refiere a los actos de molestia que se agotan en el mismo momento, tales como los que ejecutan los agentes de tránsito adscritos a la Secretaría de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, al cerrar calles o accesos a las vías rápidas de esta ciudad, casos en los que por su forma de manifestación carecen de firma autógrafa de la autoridad que lo emite.

Lo anterior, en estricto respeto al principio de seguridad jurídica, y al respecto es aplicable la siguiente jurisprudencia:

FIRMA AUTOGRAFA. ES INDISPENSABLE EN TODO ACTO DE AUTORIDAD.- Para que una resolución administrativa obligue jurídicamente a los particulares, debe de contener la firma autógrafa, y no facsimilar, de la autoridad que lo emita.

RRV-3202/86-7367/86.- Parte actora: Josefina Gándara de Seta.- 21 de agosto de 1987.- Unanionidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Secretario: Lic. José Morales Campos.

RRV-1932/86-2881/86.- Parte actora Teresa Martínez Rodríguez.- 11 de agosto de 1987.- Unanimidad de votos.- Ponente Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Secretario: Lic. Sergio Hernández Méndez.

RRV-1065/84-5688/84.- Parte actora Margarita Medina Gutierrez.- 3 de octubre de 1986.- Unanimidad de votos.- Ponente Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albín.- Secretaria: Lic. Martha Arteaga Manrique.

RRV-1149/84-6848/84.- Parte actora Sofia Carrasco Santillán.-
31 de octubre de 1986.- Unanimidad de votos.- Ponente Mag.
Lic. Pedro Enrique Velasco Albin.- Secretaria: Lic. Martha
Arteaga Manrique.

RRV-1922/86-5282/86.- Parte actora Tomás Gutierrez Torres.-
15 de septiembre de 1987.- Unanimidad de votos.- Ponente
Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Secretaria: Lic. José Morales
Campos.

Texto Aprobado en la sesión de la Sala Superior del H.
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,
del día 2 de junio de 1988.

De igual manera es de importancia señalar que no en pocas
ocasiones la autoridad en una práctica viciosa, lleva a cabo actos administrativos
con los que pretende afectar la esfera jurídica de los particulares, con escritos
que no contiene la firma autógrafa del funcionario público que emitió el acto,
sino facsimilar, vicio que evidentemente afecta la validez del acto, mismo que
persiste no obstante que con anterioridad se le notifique al particular el escrito
con la firma autógrafa, y al respecto nos permitos citar la Contradicción de Tesis
16/90 sustentada entre el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Sexto
Circuito, en la que se vino a resolver este problema:

"Al alegarse como agravio la entrega de la resolución conteniendo como firma un facsímil y no una firma autógrafa, la irregularidad se subsanaba cuando la autoridad responsable al producir su contestación aportaba el original conteniendo firma autógrafa o bien una copia pero con esta firma; El Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito resolvió que la irregularidad no se subsanaba con la entrega durante el juicio del original debidamente firmado o con una copia con firma autógrafa".

"El Segundo Tribunal Colegiado del señalado Circuito resolvió que de las pruebas aportadas por la autoridad demandada, ahora tercera perjudicada, aparecen los originales de dichas resoluciones y en ellas consta la firma autógrafa del funcionario que las emitió, con lo cual se demuestra la autenticidad de las aludidas resoluciones, sin que sea óbice el hecho de que los documentos entregados a la ahora quejosa no tengan firma autógrafa sino facsímil, pues con ello no se le dejó en estado de indefensión, ya que lo que importa es que el original reúna todas las características de fundamentación y motivación".

La Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia, en su CONSIDERANDO CUARTO resolvió:

"CUARTO.- Debe prevalecer el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, conforme a las siguientes razones:

En el caso, se trata de determinar si la firma que ostenta el oficio que contiene el cobro de un crédito fiscal, es válida aunque se hubiera estampado con un facsimil y no autográficamente.

El primero de los señalados tribunales, sostiene que en observancia del principio de seguridad jurídica para el gobernado, el oficio relativo debe contener una firma autógrafa, pues es lo que autentifica tanto el oficio, como a quien lo emitió.

En cambio, el segundo de los tribunales, estima que basta con que los documentos en que se finque el crédito fiscal aparezca el original de la firma, para que se tenga como válida, aunque los oficios que se le entreguen al causante contengan firma facsimilar, porque con ello no se le deja en estado de indefensión.

Ahora bien, como se dice, debe prevalecer el criterio del mencionado Primer Tribunal, porque esta Segunda Sala ha establecido reiteradamente el criterio de que para un cobro fiscal esté debidamente fundado y motivado, debe constar en documento con firma auténtica y no facsimilar, pues dicha firma es el signo que autentifica la emisión del mandato; criterio en el cual se inspiró dicho Primer Tribunal.

En efecto, en la tesis que aparece publicada en las páginas ciento veintidós-ciento veintitrés, de la Segunda Parte, Segunda Sala, del Informe de la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de mil novecientos ochenta y uno y que se reiteró en la página seiscientos treinta y ocho, de la Tercera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos ochenta y cinco, que invocó el Primer Tribunal colegiado del Sexto Circuito, esta Segunda Sala ha establecido: "Conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y Motive adecuadamente la causa legal del procedimiento. De ahí, que, para que un cobro fiscal pueda considerarse un mandamiento de autoridad competente, debe constar en un documento público debidamente fundado que, en los términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es el expedido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, cuya calidad de tal se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firma y otros signos exteriores que en su caso prevengan las leyes. De ello se deduce que la firma que a dichos documentos estampe la autoridad, debe ser siempre auténtica, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia facsimilar, sin la firma auténtica del original del documento en que la autoridad impone un crédito a cargo del causante, por no constar en mandamiento debidamente fundado y motivado".

De conformidad con lo transcrito, para que un mandamiento de autoridad esté fundado y motivado, en el particular, un cobro fiscal, tiene que constar en documento público y que la firma que ostente, forzosamente tiene que ser auténtica., ya que ésta es el signo gráfico con el que, generalmente se obligan las personas en sus actos jurídicos en donde es necesaria la forma escrita, razones por las que debe estimarse que no es válida la firma facsimilar, por ello son correctos los motivos expresados por el mencionado Primer Tribunal, cuando señaló en la ejecutoria de que deriva la tesis contradictoria que:

"... las cuestiones formales deben constar en el acto de molestia, y este Tribunal entiende por ello no un original que obra en los archivos de la autoridad, sino el que se entrega al gobernado, lo que se explica en función del principio de seguridad jurídica. De esta forma, aquél quedará en aptitud de conocer no sólo los motivos, sino también el origen de aquello que se le hace saber, de todo lo cual resulta que siendo la firma autógrafa un requisito de la índole mencionada, que por su naturaleza autentifica tanto el acto mismo como a quien lo emitió, el principio de mérito vuelve imperativo que conste en el texto que se comunica y no en otro, por más que el primero sea una reproducción del que sí cuenta con dicha exigencia, pero que el sujeto desconoce al momento de la notificación".

"De lo anterior, se sigue que al Segundo Tribunal Colegiado no le asiste razón al considerar que bastó con la circunstancia de que sólo en los documentos aportados como pruebas por las autoridades responsables apareciera la firma auténtica, para estimar que el crédito fiscal que se le fincó al quejoso, aunque con firma facsimilar, estuvo debidamente fundado y motivado, pues por los motivos señalados, el documento que tiene que ostentar la firma auténtica, es precisamente el que se le entrega al gobernado, de ahí que, como se ha dicho, el criterio que debe prevalecer es el del Primer Tribunal." - Visible en el S.J. de la Fed. de agosto de 1992, pág. 66.

Por otra parte, nos cuestionamos sobre la posibilidad de que exista otra forma de expedición de los actos administrativos, diversa a que consten por escrito, sin violar la garantía contenida en el artículo 16 constitucional.

De las fracciones V y VI antes transcritas, en primer lugar mencionaremos que nos parece un descuido del legislador el haber repetido en dos fracciones diversas, la ineludible obligación de toda autoridad administrativa de fundar y motivar sus actos, además de que consideramos que no existe necesidad alguna de señalar que todo acto debe de estar fundado y motivado debidamente, ya que si un acto no guarda precisamente esta característica, no podemos decir que haya cumplimentado el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, toda vez que simple y sencillamente el acto que no guarde una adecuación entre los motivos aducidos y la norma aplicable, es decir, que en un caso específico se configuren las hipótesis normativas, no puede considerarse que cumpla con el citado principio, ni por lo tanto estar fundado y motivado de manera alguna. Al respecto nos permitimos transcribir las siguientes jurisprudencias:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de Autoridad debe de estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y, que por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas, que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXII, pág-49, A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 14, pag. 37, A.R. 8280/69. Elías Chahín. 5 votos.

Vol. 28, pag. 11, A.R. 4115/68. Emetrio Rodríguez Romero y Coags. 5 votos.

Vols. 97-102, pag. 61, A.R. 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros y acumulado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 97-102, pag. 61, A.R. 5724/76. Ramiro Tarango R. y otro. 5 votos.

Visible en Jurisprudencia a 1990 comparada a la 1917-1985, Libro Segundo.- Primera y Segunda Salas Suprema Corte con Tesis relacionadas.- Mayo Ediciones.- Páginas 636 y 637.

MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.- DEBEN EXPRESARSE EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE AUTORIDAD.- En el texto mismo del Acto autoritario de molestia, deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que "motivar" un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló al establecer adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que "fundar", es expresar los preceptos legales en que apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

Revisión No. 1046/85.- Resuelta en sesión de 10 de marzo de 1987, por mayoría de 7 votos y uno en contra.- Magistrado Ponente: Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández.

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 87.-
Segunda Epoca.- Año VIII.- Marzo de 1987.- Página 716.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, DEBE CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.- Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que se pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto".

Revisión fiscal 530/1965.- Concretos Alta Resistencia, S.A. de C.V.- Junio 6 de 1968.- 5 votos.- Ponente: Mtro. Jorge Iñárritu.
2ª Sala.- Sexta Epoca, Volumen CXXXII, Tercera Parte, Pág. 49.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU UNIDAD PARA EFECTOS DE LA FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE UNA RESOLUCION.- La formación del acto administrativo requiere de una serie de formalidades y actos que lo preparan, lo cual constituye el procedimiento administrativo; este comprende la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión del acto en la esfera administrativa; por tanto, la motivación y la fundamentación de una resolución debe calificarse tomando en cuenta el procedimiento administrativo por que es una unidad como actuación de la autoridad.

Revisión No. 1587/84.- Resuelta en sesión de 11 de junio de 1986, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac. Gregor P.

PRECEDENTE:

Revisión NO. 133/88.- Resuelta en sesión de 2 de febrero 1982, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar García.

Visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año VII, No. 78, junio de 1986, página 1172.

FUNDAMENTACION DE ACTOS DE AUTORIDAD. CITAR CUERPOS LEGALES NO LA SATISFACE.- El requisito constitucional de legal fundamentación de los actos de autoridad no estriba en la invocación global de un código o de un cuerpo de disposiciones de legales, pues de ser esto, bastaría que los mandamientos civiles se fundamentaran diciendo "con apoyo en las disposiciones del Código Civil", las procesales penales "con apoyo en las disposiciones del Código de Procedimientos Penales", etc., lo cual evidentemente dejará al particular en igual desamparo que si la garantía de fundamentación no existiera, así como expuesto a los desmanes de la potestad pública, al no sujetarse esta al cauce institucional de dicha garantía.

Sexta epoca, tercera parte: Vol. XLIII, Pag.14. A.R. 5097/58.

Eduardo Salas Guilln. Mayoría de 3 votos.

Septima epoca, Tercera parte: Vol. 80, Pag. 35. R.F. 45/74.

Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro. 5 votos.

Por lo que hace a las fracciones VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, XV y XVI por ser lo suficientemente claras, no merecen mayor comentario.

En lo tocante a la fracción XI debemos comentar que nos parece que el legislador, una vez más, ha sido repetitivo ya que el contenido de esta fracción se encuentra comprendido en el texto de la fracción I del mismo precepto, ya antes comentada¹.

Por último, y con respecto al contenido de todas y cada una de las fracciones del numeral en análisis, señalaremos que en algunas de las citadas fracciones se contiene lo que podría considerarse como un elemento del acto administrativo y otros requisitos a satisfacerse por éste, pero también encontramos fracciones que tratan sobre competencia y a formalidades que deberán satisfacerse para la expedición o debida notificación de los actos administrativos, así como a derechos que se otorgan al afectado para que pueda preparar adecuadamente su defensa, en caso de que ésta proceda.

Así, es un elemento del acto administrativo el que sea expedido con apoyo en un ordenamiento legal, que puede ser una ley o un reglamento, y son requisitos del acto: que sea definitivo; que sea personal o concreto; que conste por escrito y que afecte la esfera jurídica de uno o varios particulares.

¹ Vid Infra, p. 49 y ss.

En este orden de ideas, resulta que la obligación de que estos actos sean emitidos por un órgano competente, tengan un objeto, estén fundados y motivados, sean expedidos conforme al procedimiento previsto en la ley, etc. son cuestiones relacionadas con competencia o formalidades esenciales del procedimiento que tutelan, como garantías individuales, los artículos 14 y 16 de nuestro pacto fundamental, pero en ningún caso constituyen elementos o requisitos del acto administrativo, como inadecuadamente lo establece el numeral en análisis.

Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes.

Cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos, y, en su defecto dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación.

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como comentario al artículo antes transcrito únicamente nos limitaremos a señalar que el segundo párrafo, desde nuestro punto de vista, contiene un reenvío nugatorio al precisar "...Cuando así lo establezcan las leyes...", ya que ningún ordenamiento jurídico vigente al día de hoy establece dicho supuesto normativo, por lo que al existir una laguna legal en este aspecto en las diversas leyes administrativas, el ordenamiento legal objeto del presente estudio sería aplicable supletoriamente y ésta misma, a su vez, remitirá a la ley que contiene la citada laguna.

En efecto, esto es así, por lo que consideramos que o bien el legislador desaparece de manera definitiva el citado párrafo, o bien elimina la hipótesis que actualiza el reenvío normativo a la ley especial, en cuyo caso debe especificar que únicamente se publicarán aquéllos proyectos de actos administrativos que en su versión final deban ser publicados.

CAPITULO SEGUNDO

DE LA NULIDAD Y ANULABILIDAD DEL ACTO

ADMINISTRATIVO

Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a XI del artículo 3 de la presente ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción, de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

De los artículos transcritos, por estar íntimamente vinculados, nos limitaremos a hacer una reflexión global sobre los mismos sin entrar a profundidad en el tema de las nulidades en el derecho administrativo, por exceder este tema el objeto del presente trabajo.

En primer lugar cabe señalar que nos parece atinado el tratamiento dado a este tema por el legislador, aún cuando somos de la creencia de que el mismo debió profundizar más para reglar *ad totum et totalitem* las consecuencias derivadas de las nulidades que pueden aquejar al acto administrativo.

Especialmente si tomamos en cuenta que es un rubro ampliamente discutido entre los tratadistas de la materia, al respecto nos permitimos citar al Lic. Ignacio Orendáin Kunhardt, el cual en su obra titulada "Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios)"² señala: "...la ley distingue entre nulidad y anulabilidad...Con respecto a la distinción anterior corresponde a la clasificación bipartita de la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, no obstante que Olivera Toro apunta en la obra "Manual de Derecho Administrativo"³, que como "todo acto administrativo es de orden público, toda nulidad sería absoluta."...Si bien el artículo 6 de la Ley sólo habla de nulidad, sentimos en realidad que se trata de una nulidad absoluta, dado que el acto administrativo, en esas condiciones:...a) Sería inválido; b) No se presumirá legítimo y ejecutable; c) Sería subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto; d) Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo; e) Los servidores deberán hacer valer la oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa; f) La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos; y g) De haberse consumado el acto, o si no es posible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado."

² Orendáin Kunhardt Ignacio, Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios), Primera Edición, México, D.F. pp. 9-14.

³ Citado por Orendáin Kunhardt, Ignacio, loc. cit. p.10.

Por lo que se refiere a las irregularidades que ocasionan en términos de la ley que el acto sea anulable, provocan las siguientes consecuencias: a) Se considerará válido; b) Gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; c) Será subsanable por los órganos administrativos, cuando cumplan con los requisitos exigidos; d) Los servidores públicos y los particulares deberán cumplirlos; y e) Su saneamiento producirá efectos retroactivos y se considerará que siempre ha sido válido.

CAPITULO TERCERO

DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Este artículo no es otra cosa que la expresión legal de la presunción *iuris tantum* de legitimidad del acto de autoridad, lo que significa que mientras no se demuestre lo contrario, se presume que el acto ha cumplido con todos y cada uno de los requisitos necesarios para su formación, y que la autoridad que lo emite ha actuado conforme a derecho y sin incurrir en error alguno, por lo que únicamente añadiremos que el legislador debió utilizar un término mas adecuado para no provocar confusiones ya que en artículos posteriores se menciona que el acto administrativo será nulo o anulable.

Artículo 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

De la lectura del artículo transcrito se desprende que en esta materia los actos tienen una eficacia *erga omnes*, lo cual si bien es cierto, también lo es que existe una excepción no tomada en cuenta por el legislador y es precisamente aquella que se refiere a que existen derechos de los particulares, que la autoridad se ve jurídicamente obligada a respetar, o que solo puede afectar si el acto administrativo en cuestión cumple con determinados requisitos, lo cual se resume en que los actos administrativos no pueden afectar la esfera jurídica de particulares que han adquirido derechos al amparo de una legislación o acto administrativo anterior.

Artículo 10.- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos de que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca.

Este numeral contiene una garantía de imparcialidad en favor de los gobernados para cuyo comentario nos permitiremos citar al Lic. Gabino Fraga que en su obra "Derecho Administrativo"⁴ señala: "... La competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. La garantía para el buen comportamiento de la Administración pública exige la intervención de distintos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos puedan ser motivo para la actuación que afecte derechos de los particulares".

⁴ Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 31a. edición, P. 268.

CAPITULO CUARTO

DE LA EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo;

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

La redacción del anterior artículo es bastante clara, aunque el legislador debió mencionar que todas las hipótesis normativas contenidas en las diversas fracciones, deben de estar contempladas en el mismo acto desde su emisión para que la extinción pueda operar de pleno derecho, sin violar las garantías del particular afectado.

Rafael Bielsa en el tomo II de su obra " Derecho Administrativo"⁵, señala que "La concesión de servicios públicos termina por diversas causas: expiración del plazo señalado, revocación (que puede determinar la expropiación de las cosas o elementos de gestión del servicio o el rescate), caducidad, renuncia, rescisión y finalmente por quiebra del concesionario."

Este autor, con solo referirse a las causas de extinción de la concesión, alude a cuatro causas de extinción del acto administrativo que señala nuestra Ley: expiración del plazo; rescisión; renuncia y revocación.

La doctrina del derecho administrativo nos dice que la extinción del acto administrativo guarda, en primer lugar, analogía en su origen a los actos del derecho privado, "pero difieren de ellos por una condición esencial, y es que son manifestaciones de voluntad de la Administración pública, razón por la cual se ha dado en llamarlos negocios de derecho público.

⁵ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Legislación Administrativa Argentina, 3a Ed., Buenos Aires 1955, 292.

Tal es la relación jurídica que se crea en la función pública, en las concesiones y las autorizaciones administrativas. "Vgr. la autoridad concede el arrendamiento de un terreno para que no permanezca ocioso y proporcione recursos por el tiempo que aun falta por utilizarlo en alguna actividad pública o con fines sociales; transcurrido el tiempo, se ha cumplido con la finalidad de su uso o goce por un particular. Autorización o concesión para la construcción de una carretera por el sector privado con derecho a explotarla mediante el cobro de una cuota, por el plazo concedido, suficiente par la recuperación de la inversión y de una utilidad razonable. Transcurrido el plazo se cumplió con la finalidad.

En segundo lugar tenemos: la organización de una actividad pública; las órdenes de policía; de recaudación tributaria; prohibición para que en determinada fecha no se realice una manifestación; para que en cierto horario o días no se expendan o sirvan bebidas alcohólicas; orden de inscribirse en la escuela primaria que se encuentre dentro de cierta área geográfica que circunda a la casa habitación del estudiante, etc.

Como segunda causa de extinción del acto administrativo tenemos la expiración del plazo. El vencimiento del plazo es una causa normal y prevista. Las concesiones o permisos, tanto por importar el ejercicio condicionado de una atribución administrativa, como su carácter transitorio, deben otorgarse siempre por un número determinado de años (o aun de periodos más breves, meses, etc., excepcionalmente), pero puede renovarse el periodo, lo que ocurre generalmente cuando la Administración Pública no se encuentra en condiciones de prestar directamente el servicio público y lo confía al concesionario".

Como tercera causa de extinción la fracción III señala cuando el acto administrativo esté sujeto a una condición, que es aquél cuya existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto: se dará la explotación comercial de una ruta aérea internacional si el gobierno del país terminal conviene en ello; o bien a un término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto, que es aquél cuyo cumplimiento está sujeto a un plazo: iniciación de un servicio público en determinada fecha.

Como cuarta causa tenemos: acaecimiento de una condición resolutoria, que es aquélla que cumplida resuelve la obligación, volviendo las cosas al estado que tenían, como si la obligación no hubiere existido, como es: el municipio se obliga a surtir gratuitamente agua potable que requieren los habitantes de una zona, en tanto resuelve el problema de contaminación de la red de agua que la surte afectada con residuos de sustancias nocivas que la han afectado.

Como quinta causa tenemos la renuncia del interesado cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público, que sería: renuncia a un estímulo económico al establecerse una industria nueva o necesaria, con el objeto de que el Estado utilice esos recursos en beneficio de la población menos favorecida.

Y por último, tenemos la revocación como causa de extinción del acto administrativo, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia. Revocación de la concesión otorgada para la explotación de una vía general de explotación, sea por el mal servicio que se presta; deterioro del mismo, o por nula prestación del mismo.

La idea que estuvo detrás de la Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación fue el que estos ordenamientos recogieran lo que era común a todas las leyes tributarias, evitar la repetición innecesaria de lo mismo y que la doctrina española, al examinar su Ley de Procedimiento Administrativo, llama: "La tendencia a su unidad, que se manifiesta en el intento de reunir en lo posible las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los departamentos ministeriales, con las salvedades, exigidas por la especialidad de determinadas materias, que en su articulado y en las disposiciones finales se establecen".⁶

⁶ Entrena Cuesta, Rafael " Curso de derecho administrativo" 5a. edición, p. 552.

TITULO TERCERO

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 12.- Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Artículo 14.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

Estos artículos no presentan problemática digna de ser comentada, por lo cual no ahondaremos en su estudio.

Artículo 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo al que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Con respecto al contenido de este artículo únicamente mencionaremos que el legislador debió de señalar en el mismo texto del precepto transcrito la sanción que en cada caso proceda en el supuesto de que no se cumplan con todas las formalidades de ley, sanción que puede ir desde un simple apercibimiento que requiera al particular se subsane la falta, o bien, que se deseché de plano la promoción.

Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la Ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

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

IV. *Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;*

V. *Admitir las pruebas permitidas por la Ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;*

VI. *Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando.*

VII. *Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;*

VIII. *Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;*

IX. *Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y*

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarle dentro del plazo fijado por la Ley.

De la última fracción transcrita se puede interpretar que las resoluciones de las peticiones de los particulares pueden, en caso de ser favorables, derivar derechos para estos, por lo se debería señalar que estas peticiones deben versar sobre situaciones concretas y reales.

Igualmente, se le debió imponer como obligación a la autoridad, la consistente en dar aviso y otorgar un plazo razonable a los particulares, en el caso de que alguna promoción no cumpla con todos los requisitos de ley para que se subsane el vicio.

Artículo 17.- Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas provean la resolución en sentido favorable.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

El supuesto previsto en este numeral establece una figura *sui generis* que consiste en la negativa ficta que recaerá al recurso promovido por el gobernado en contra de la negativa ficta declarada por la autoridad, todo en beneficio de ésta última y en claro perjuicio del particular lo que cual no puede catalogarse, en estricto derecho, más que como una disposición claramente nugatoria del derecho que asiste al recurrente y contraria a la más adecuada técnica jurídica que preceptúa la obligación ineludible de la autoridad de resolver aquéllas quejas o recursos que promuevan los particulares afectados, sin que se pueda, en ningún caso, disponer que dicha autoridad puede excusar el cumplimiento de dicha obligación a través de una figura de muy dudosa legalidad como la que se examina.

Por otra parte cabe mencionar que existen casos de afirmativa ficta contenidos en el artículo 55 y 87 último párrafo, de este ordenamiento, mismos que en su momento comentaremos más ampliamente.

Artículo 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

Lo referente al impulso al procedimiento para no caer en la figura de la caducidad se encuentra regulada con más detalle en el segundo párrafo del artículo 43, así como en el artículo 60, ambos preceptos pertenecientes a este cuerpo legal, por lo que consideramos que el citado artículo no tiene razón de ser ya que es evidentemente repetitivo.

Por otra parte debemos mencionar que este principio de impulso de oficio del procedimiento administrativo, también es reconocido en diversas legislaciones tales como la argentina que lo contempla en el Decreto-Ley 19,549, artículo 1, inciso a)⁷, así como la Legislación Española en La Ley de Procedimiento Administrativo en su artículo 67⁸.

Si bien es cierto que el texto del artículo transcrito reconoce que el impulso del procedimiento administrativo no es exclusivo de la autoridad, también lo es que en la generalidad de los casos es precisamente la autoridad la que pone en funcionamiento la maquinaria administrativa, en virtud de que en la actuación de la administración no se busca la satisfacción de un interés individual sino que en la mayoría de los casos se trata de conseguir la satisfacción de un interés general, y es por esto que la inactividad del procedimiento no en todos los casos es aconsejable la caducidad del procedimiento o de la instancia⁹.

⁷ Escola, Jorge Héctor. Tratado General de Procedimientos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.

⁸ Colección de textos legales Madrid 1978, Boletín Oficial del Estado, 17 de julio de 1958.

⁹ Ver Decreto-Ley Argentino 19,459, Artículo 21 y establece la caducidad de la instancia previa la constitución en mora y siempre y cuando la inactividad procesal sea imputable al administrado.

.

..

Desde nuestro punto de vista es evidente que la caducidad de la instancia no es aconsejable desde un punto de vista teórico, aunque por otra parte resulta muy conveniente por razones prácticas de seguridad jurídica y economía procesal, lo que no puede aceptarse es que la caducidad de la instancia provoque por si misma la caducidad de las acciones, y tampoco debe de admitirse la caducidad de cuando se encuentre en juego el interés general.

CAPITULO SEGUNDO

DE LOS INTERESADOS

Artículo 19.- Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado.

La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

Artículo 20.- Cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término.

Los artículos transcritos por ser lo suficientemente claros, no haremos comentario alguno.

Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

Artículo 20.- Cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto, con el que figure en primer término.

Los artículos transcritos por ser lo suficientemente claros, no haremos comentario alguno.

CAPITULO TERCERO

IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

Artículo 21.- Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando:

I. Tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada o tenga litigio pendiente con algún interesado;

II. Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;

III. Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento;

IV. Exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior;

V. Intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata;

VI. Tenga relación de servicio, sea cual fuera su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas, directamente en el asunto; y

VII. Por cualquier otra causa prevista en ley.

Artículo 22.- El servidor público que se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, tan pronto tenga conocimiento de la misma, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes.

Cuando hubiere otro servidor público con competencia, el superior jerárquico turnará el asunto a éste; en su defecto, dispondrá que el servidor público

que se hubiere excusado resuelva, bajo la supervisión de su superior jerárquico.

Los preceptos transcritos anteriormente no presentan comentarios relevantes en relación a su texto, razón por la cual no ahondaremos en su estudio.

Artículo 23.- La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

Por lo que hace al precepto transcrito podemos manifestar que nuestra opinión es en el sentido de que un funcionario público que incurriere en cualquiera de los supuestos de impedimento o excusa no debería, en ningún caso, con excepción del contemplado en el artículo 22, conocer del asunto para el cual está impedido, pues se conculca así la seguridad jurídica del destinatario de la norma.

Artículo 24.- El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causales de impedimento a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, ordenará que se inhiba de todo conocimiento.

Artículo 25.- Cuando el servidor público no se inhibiere a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.

Artículo 26.- La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes.

Al día siguiente de integrado el expediente con la documentación a que se refiere el párrafo anterior, el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior resolverá en el plazo de tres días, lo procedente.

A falta de informe rendido por el recusado, se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

En los artículos transcritos se encuentra el procedimiento de un incidente, en el cual se fija la litis con el escrito del interesado ante el superior jerárquico y el informe de la autoridad recusada, y en su caso con la presunción *iure et de iure* a falta de este informe, ya que parece no acepta prueba en contrario, si no se produce el informe del recusado.

Una vez planteada la litis, resolverá este procedimiento sumario de incidente de recusación el superior jerárquico de la autoridad recusada.

En nuestra opinión, el legislador debió de señalar expresamente que en tanto no se resuelva en definitiva el incidente en comento el procedimiento administrativo principal deberá de suspenderse.

Artículo 27.- Contra las resoluciones adoptadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra la resolución que dé por concluido el procedimiento.

El contenido de este artículo es de elogiarse ya que por la naturaleza del incidente de recusación, el procedimiento principal debe de suspenderse en tanto aquel no sea resuelto, lo que sin duda en caso de existir recursos ulteriores o algún medio legal para extender dicho proceso, podría ocasionar lesiones a los intereses jurídicos de algún tercero interesado en el procedimiento administrativo al verse impedidos a obtener una resolución expedita en el expediente principal.

CAPITULO CUARTO

DE LOS TERMINOS Y PLAZOS

Artículo 28.- Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles. En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1 de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1 de mayo; 5 de mayo; 1 y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1 de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

Debemos tomar en cuenta el contenido de la fracción XXVII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala competencia a la Secretaría de Gobernación para fijar el calendario oficial.

Este calendario oficial deberá de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que sin duda cualquier periodo de vacaciones generales que "mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva", se emita, evidentemente debe de guardar coherencia con el calendario oficial fijado por la Secretaría de Gobernación en respeto del principio de certeza jurídica de los gobernados.

Por otra parte vemos la necesidad de limitar la facultad discrecional que el artículo transcrito otorga a la autoridad para habilitar días y horas inhábiles a petición de parte o de oficio "cuando así lo requiera el asunto", ya que esto podría ocasionar perjuicios a otro tercero interesado en el procedimiento administrativo.

Artículo 29.- En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.

Artículo 30.- Las diligencias o actuaciones del procedimiento administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial de la Federación, y en su defecto, las comprendidas entre las 8:00 y las 18:00 horas. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

Las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrán habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

Aquí una vez mas encontramos, aunque de manera mas sutil, una facultad discrecional que debería ser limitada definiendo los casos de urgencia y las causas justificadas, en virtud de las cuales las autoridades administrativas podrán habilitar horas inhábiles.

Artículo 31.- Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de oficio a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.

En la transcripción anterior encontramos una facultad discrecional absoluta, que podría redundar en un perjuicio directo de los particulares, ya que aparentemente no debe mediar motivo alguno para que la autoridad administrativa amplie los términos o los plazos establecidos en esta o en otras leyes administrativas, por lo que consideramos que sería oportuno integrar a este precepto legal elementos que detallen a mayor profundidad los casos en que la autoridad podrá ampliar los términos y plazos establecidos, y así dotar de legalidad el acuerdo de ampliación al fundarlo y motivarlo, de sobremanera en caso de que la resolución sea impugnada por un tercero o por un interesado que resulte afectado con la citada ampliación.

Artículo 32.- Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo.

Para todo lo relacionado con este capítulo debemos tener muy en cuenta que para el cómputo de términos debe de tenerse en cuenta la notificación de los actos procedimentales y la producción de efectos de dicha notificación, que será al día hábil siguiente a aquel en que el particular notificado conforme a derecho conoce del acto que corresponda, y el cómputo del término o del plazo establecido debe de efectuarse a partir del día siguiente a aquel en que el acto produjo sus efectos. En los plazos por períodos tienen que contarse tanto los días hábiles como los administrativamente inhábiles, en tanto que los establecidos en días no tiene por que tomarse en cuenta los días inhábiles.

Por otra parte consideramos conveniente establecer en beneficio del particular que la presentación de escritos, sobre todo aquellos que su presentación extemporánea le ocasionaría daños de imposible reparación, tales como el escrito de iniciación del procedimiento, ofrecimiento de pruebas, etc. ante una autoridad incompetente, interrumpa el plazo y se obligue a esta a remitir el escrito a la que a su juicio resulte la competente, teniéndose como fecha de presentación, la fecha en que se presentó ante el órgano administrativo incompetente.

CAPITULO QUINTO

DEL ACCESO A LA DOCUMENTACION E INFORMACION.

Artículo 33.- los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de los asuntos en los que exista disposición legal que lo prohíba.

Artículo 34.- los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa, copias certificadas de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo en los casos a que se refiere el artículo anterior.

El contenido de estas hipótesis normativas es digno de elogiarse, en tanto que tienden a garantizar la intervención del particular en un procedimiento administrativo en que podría resultar afectado o beneficiado, previamente a su resolución final, teniendo pleno conocimiento de todas y cada una de las etapas y actuaciones de la autoridad administrativa.

El maestro Antonio Carrillo Flores apuntaba como una deficiencia el secreto que caracteriza algunas actuaciones administrativas¹⁰. En efecto en muchas ocasiones las autoridades proceden ocultando sus actuaciones dejando a los particulares en un claro estado de indefensión, y es precisamente con este derecho en favor de los particulares interesados que se garantiza el conocimiento de cualquier etapa procesal que la administración este llevando acabo.

¹⁰ Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 93.

CAPITULO SEXTO

DE LAS NOTIFICACIONES

Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y resoluciones administrativas definitivamente podrán realizarse:

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos;

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien debe notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax.

En relación al contenido de las fracciones "I" y "II" del artículo transcrito, nos permitimos señalar que el legislador debió ser mas explícito y señalar en que casos deben realizarse las notificaciones por este medio, es decir, de manera personal.

En nuestra opinión se debió tener en cuenta a la legislación fiscal que contiene preceptos claros y eficientes para todo lo relativo a este tema y es precisamente el Código Fiscal de la Federación en su artículo 134, el que señala que cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitud de informes o documentos y en general cualquier acto administrativo que pueda ser recurrido por los particulares afectados, deberá notificarse personalmente o por correo certificado, aunque aquí cabe hacer mención de la dificultad que implica este último medio de publicidad de los actos administrativos, ya que en ningún caso el personal de correo encargado de recibir el acuse de recibo correspondiente se encuentra capacitado para cerciorarse de la capacidad y de las facultades para llevar a cabo el acto en comentario, en el caso de representantes o apoderados legales.

Esto encuentra apoyo en la Jurisprudencia 94 establecida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación se transcribe.

NOTIFICACIONES HECHAS POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO.- REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.-

De Conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 98 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los citatorios, solicitudes de informes o documentos, efectuados por las autoridades administrativas, pueden practicarse a los particulares por correo certificado con acuse de recibo, y de acuerdo con lo previsto por los artículos 457 y 463 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la correspondencia registrada deberá ser entregada a los destinatarios o a las personas autorizadas por éstos, y tratándose de una sociedad, debe entregarse a su representante legal. En tal virtud, para tener por legalmente hecha la notificación a una persona moral, es necesario que exista la certificación correspondiente en el acuse de recibo, en la que se haga constar que la notificación se entregó a su representante legal.

Revisión No. 238/75.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.-
Sesión del 10 abril de 1979.

Revisión No. 305/78.- Resuelta por mayoría de 6 votos y 1 en
contra.- Sesión del 30 de agosto de 1979.

Revisión No. 762/75.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.-
Sesión del 13 de noviembre de 1980.

Igualmente es importante resaltar que se incorporan medios electrónicos para llevar acabo las notificaciones tales como el "Telefax" o cualquier otro medio como podría ser el correo electrónico por computadora, con el consiguiente problema de prueba que representa.

Por lo que si bien es cierto que es loable el esfuerzo legislativo para incorporar estos modernos y eficientes medios de comunicación, también lo es que se debió restringir su uso para aquéllos actos que no son recurribles por los particulares.

Por último, es de señalarse que una vez más se cae en contradicciones ya que por una parte se permite en términos de la fracción "II" antes citada, llevar a cabo notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos, mientras que en el último párrafo del mismo precepto legal se indica que tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax.

Artículo 36. Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúe, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constatar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato. Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

De las diligencias en que conste la notificación el notificador tomará razón por escrito.

Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

En nuestra opinión se debió otorgar a la autoridad una más amplia posibilidad de llevar a cabo de manera eficaz notificaciones de carácter personal, incluyendo en este artículo las notificaciones personales realizadas en las oficinas de las autoridades que emitan el acto de que se trate, si las personas a quienes debe notificarse se presentan en las mismas, situación que acontece diariamente ya que es muy común que los interesados vigilen de cerca el procedimiento administrativo de que se trate y que incluso son ellos los que solicitan por economía procesal y administrativa sean notificados en el local de las oficinas públicas.

Igualmente, se debió contemplar la hipótesis de que el particular que va a ser notificado, sin previa promoción, tenga varios domicilios, caso en el cual debe considerarse como perfectamente válida la realizada en cualquiera de ellos.

Artículo 37.- Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

El precepto transcrito desde nuestro punto de vista no amerita analizarse, por ser lo suficientemente claro y preciso.

Artículo 38.- Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse del recibo.

En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

El numeral anterior por ser bastante claro no amerita mayor comentario.

Artículo 39.- Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

En el texto de esta disposición resalta la obligación a cargo de la autoridad administrativa que emite el acto, de señalar en el texto del mismo el recurso administrativo que en su caso proceda contra el mismo, así como el órgano ante el cual hubiere de presentarse y el plazo de su interposición.

Esto, sin duda alguna nos muestra la buena intención de los legisladores para impedir que los particulares, que no en todos los casos son conoedores en la materia, se encuentren en un estado análogo al de indefensión derivado de la pluralidad de recursos administrativos comprendidos en un sin número de leyes y reglamentos de carácter administrativo.

Por otra parte nos parece que los legisladores dejaron en el olvido el contenido de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del cuerpo legal en comentario, el cual deroga de manera expresa las disposiciones legales contenidas en los diversos ordenamientos legales que regulen algún medio de impugnación no contenciosa dentro de la misma esfera administrativa, al señalar lo siguiente:

"Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley, en particular los diverso recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta ley, se resolverán conforme a la ley de la materia."

En efecto, a excepción de la materia de carácter fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que se deriven directamente de aquéllas, así como las demás materias señaladas por el artículo 1o. del cuerpo normativo en comento, la Administración Pública Federal Centralizada, tiene la obligación irrestricta de tramitar cualquier clase de recurso administrativo en los términos y condiciones comprendidos en el Título Sexto de esta Ley.

Así, en este orden de ideas hubiera bastado señalar que la autoridad emisora del acto debe hacer la expresión de los términos y condiciones para presentar el recurso regulado en el Título Sexto, para evitar que las autoridades administrativas realicen interpretaciones y señalen plazos o información diversa a la contenida en el citado Título, toda vez que la misma tiene un carácter supletorio de las demás leyes administrativas según lo establece el artículo 2o. del ordenamiento en estudio.

CAPITULO SEPTIMO.

DE LA IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES

Artículo 40.- Las notificaciones irregularmente practicadas surtirán efectos a partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente.

Artículo 41.- El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta Ley, conforme a las siguientes reglas:

I.- Si el particular afirma conocer el acto administrativo materia de la notificación, la impugnación contra la misma se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, en el que manifestará la fecha en que lo conoció;

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

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en el que se le deba dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo, en su caso. Si no se señalare el domicilio, la autoridad dará a conocer el acto mediante notificación por edictos; si no se señalare la persona autorizada se hará mediante notificación personal

El particular tendrá un plazo de 15 días a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso;

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho el acto administrativo; y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que ésta no fue efectuada conforme a lo dispuesto por la presente ley, se tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II del presente artículo, quedando sin efectos todo lo actuado con base en aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se desechará el recurso.

Las hipótesis normativas transcritas anteriormente encuentran su inspiración en el artículo 129 de Código Tributario Federal, mismo que es de una depurada técnica legislativa, que señala dos hipótesis principalmente a saber:

a) Que el particular afirma conocer el contenido del acto y señala con que fecha y a consecuencia de que suceso fue que tuvo conocimiento del mismo, situación en la que el particular tendrá la obligación de incluir además, en el cuerpo del escrito que contenga la impugnación de la notificación, los agravios que, en su caso, considere procedentes contra el fondo o el procedimiento del acto.

Con la interposición del escrito en estos términos, la autoridad administrativa que conozca del recurso deberá entrar primeramente al estudio de la impugnación que el particular afectado alega sobre la legalidad de la notificación de dicho acto, para que en caso de considerar que los alegatos vertidos por el particular son procedentes y la legalidad de la notificación está afectada, poder entonces pasar al conocimiento de las violaciones de fondo o de procedimiento que se hagan valer contra el acto notificado.

De no ser procedente la impugnación de la notificación la autoridad que conozca del asunto deberá, si es el caso, desechar de plano, por extemporánea, la expresión de agravios en contra del acto notificado.

b) En caso de que el particular niegue conocer el contenido del acto, la autoridad encargada de efectuar la notificación en contestación al recurso que se interponga deberá, acompañar, además del documento en donde conste la notificación, copia del escrito en el que conste el acto al que se pretendió dar publicidad, para que así el particular pueda ampliar la impugnación en el plazo de quince días que le otorga la ley, para dar trámite al procedimiento descrito en el inciso inmediato anterior.

Cabe mencionar que una vez más el legislador dejó en el olvido el contenido del artículo Segundo Transitorio de la propia ley en el que se derogan los diversos recursos que las leyes administrativas federales contemplan, razón por la que el recurso que en este supuesto se analiza es única y exclusivamente el de revisión previsto en el Título Sexto de la ley en análisis.

CAPITULO OCTAVO
DE LA INICIACION

Artículo 42.- Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los efectos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Es de hacer notar la acertada solución técnico-jurídica en beneficio de los gobernados, por la cual si un particular presenta una promoción ante una autoridad incompetente, se le debe tener por presentado en tiempo y forma y dicha autoridad debe comunicar tal promoción a la que resulte competente para que resuelva conforme a derecho. Con ello se logra una mayor protección al tutelado en el sentido de respetar irrestrictamente sus derechos cuando en ocasiones la autoridad por malicia, recargo o cualquier otro pretexto, o sencillamente ante la proliferación de oficinas burocráticas y órganos administrativos el particular frecuentemente se encontraba ante el dilema de resolver quien sería la autoridad adecuada para resolver su pedimento, con ello se provocaba una indefensión de facto del destinatario particular de la norma en beneficio de un aparato estatal masivo y mal organizado.

Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos. Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

Cabe destacar lo atinado del primer párrafo de este precepto, pues en multitud de ocasiones los encargados de la unidad de recepción de documentos se sentían con conocimientos de derecho suficientes como para negar la aceptación de los escritos que se formulaban, basados en criterios internos que no debían en ningún caso ser oponibles al particular solicitante. Por lo cual esta obligación de abstenerse de calificar el inicio del trámite que se pretenda, redundaba en un claro beneficio para el gobernado y condena al destierro parcelas de poder de subalternos que no tenían razón jurídica de existir. Se deja la resolución del trámite a cargo del personal con atribuciones suficientes para ello, ante estas resoluciones quedan expeditas las vías de defensa legal previstas en el ordenamiento jurídico, mientras que en la situación vigente antes de la entrada en vigor de la presente ley no quedaba más posibilidad que someterse sonriente al dictado del empleado de base encargado de la oficina de partes.

Artículo 44.- Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente Ley para asegurar la eficiencia de la resolución que pudiere recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

En el texto del artículo transcrito existe un reenvío inapropiado a las leyes administrativas de carácter Federal, de las que la ley en análisis es supletoria en términos de su artículo 2o., por lo que para la aplicación de los preceptos legales en ella incluidos, previamente se deberán de agotar las disposiciones contenidas en las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, por lo que el citado reenvío resulta claramente un contrasentido.

Artículo 45.- Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

En este artículo el legislador deja una puerta abierta a que se lleven acabo acumulaciones que no sean procedentes al no señalar explícitamente en que casos procederá la misma, dejando en consecuencia a la libre interpretación de las autoridades administrativas, que es precisamente lo que se pretende evitar con la promulgación del ordenamiento legal en análisis.

En nuestra opinión la única causa que debe dar origen a la acumulación es la similitud razonable en la materia, así como identidad en la autoridad responsable y en los interesados.

Por otra parte parece no haber tomado en cuenta la existencia de terceros que podrían resultar afectados con la acumulación que en su caso se decrete, al no darle derecho de audiencia ni medio de defensa alguno contra la citada acumulación.

Por último consideramos que el legislador debió de señalar que, cuando el interés general así lo determine los procedimientos administrativos podrán ser iniciados e impulsados de oficio en todas y cada una de las etapas procesales.

CAPITULO NOVENO

DE LA TRAMITACION

Artículo 46.- En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.

El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.

Es de mencionarse, que a pesar de que es lo suficientemente claro el precepto en comentario, apreciamos algunos conceptos que inducen a confusión tales como el que señala que podrá alterarse el despacho de los expedientes administrativos con causa motivada, ya que tal mención establece en beneficio de la autoridad una facultad discrecional que iría en contra de los intereses del gobernado, alteraría la normal resolución de los asuntos en despacho y favorecería el establecimiento de prácticas no apegadas a un sano estado de derecho. Por lo anterior creemos que se deberían especificar en el texto mismo de la ley las causas que se consideren suficientes para alterar el orden del despacho, y así, respetar el orden constitucional que debe prevalecer en el texto de la ley.

CAPITULO NOVENO

DE LA TRAMITACION

Artículo 46.- En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.

El incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa de responsabilidad del servidor público infractor.

Es de mencionarse, que a pesar de que es lo suficientemente claro el precepto en comentario, apreciamos algunos conceptos que inducen a confusión tales como el que señala que podrá alterarse el despacho de los expedientes administrativos con causa motivada, ya que tal mención establece en beneficio de la autoridad una facultad discrecional que iría en contra de los intereses del gobernado, alteraría la normal resolución de los asuntos en despacho y favorecería el establecimiento de prácticas no apegadas a un sano estado de derecho. Por lo anterior creemos que se deberían especificar en el texto mismo de la ley las causas que se consideren suficientes para alterar el orden del despacho, y así, respetar el orden constitucional que debe prevalecer en el texto de la ley.

Artículo 47.- Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo incluyendo la recusación, en la inteligencia que, de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

Es loable lo establecido en el numeral en análisis en cuanto a la no suspensión del procedimiento debido a la tramitación de las cuestiones incidentales toda vez que lo anterior redundará en una muy sana aplicación del principio de economía en el desenvolvimiento del procedimiento administrativo. De lo anterior se sigue que lo establecido, por lo que hace a la recusación es adecuado a la técnica jurídica, de la que carece por momentos el ordenamiento en comento, ya que no suspende el procedimiento y de todas formas la recusación debe resolverse antes de dictar la resolución definitiva.

Artículo 48.- Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que se expresará lo que a su derecho conviniere, así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

Artículo 49.- Los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.

Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considera comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

Los artículos 48, 49 y 50 contienen disposiciones que resultan lógicas y adecuadas a normas de carácter similar contenidas en diferentes leyes administrativas, razón por la cual no ahondaremos en su estudio.

Artículo 51.- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días, para tal efecto.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Es de destacarse la posibilidad de aportar pruebas supervenientes sujeto a la condición de que no se haya emitido todavía la resolución definitiva. Naturalmente las pruebas supervenientes se regirán a su vez por las disposiciones genéricas que, en materia de probanza, se contienen en preceptos anteriores.

Artículo 52.- El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.

Artículo 53.- Cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, se solicitarán los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose el precepto que lo exija o motivando, en su caso, la conveniencia de solicitarlos.

Artículo 54.- Los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no. Salvo disposición legal en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente.

Los artículos 52, 53 y 54 contienen disposiciones que consideramos atinadas, razón por la cual no ahondaremos en su estudio.

Artículo 55.- A quien se le solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo.

Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones obligatorias o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a la pretensiones del interesado.

En este artículo tenemos una "Afirmativa Ficta" en favor de los gobernados, ya que si no se presenta el informe u opinión dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo, se entenderá que se responde en favor del gobernado.

Aunque es clara la intención del legislador, cabe señalar que el numeral 17 de este mismo ordenamiento legal les otorga un plazo de cuatro meses para que las autoridades administrativas resuelvan lo que corresponda. Por otra parte este último precepto contiene una negativa ficta que se actualiza con el transcurso del plazo citado, misma que en su momento fue ampliamente comentada¹¹, por lo que debe de interpretarse el artículo en análisis como la excepción a la regla general contenida en el artículo 17.

En nuestra opinión el legislador no debió de hacer distinción alguna entre los informes y opiniones en las que opera la "Afirmativa Ficta" que venimos comentando, ya que esto redundaría sin duda alguna en una puerta de escape para que las autoridades administrativas eviten la actualización de la misma.

¹¹ Vid Infra p. 81 y ss.

Artículo 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que, en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.

El contenido de este precepto contiene la forma de ejercicio del derecho de audiencia, que según la doctrina el término tiene varias connotaciones, ya que "algunas veces hace referencia a un conjunto de actos realizados con arreglo a ciertas formalidades en un tiempo determinado, otras veces a los tribunales, al edificio en que tales instituciones radican, al acto por virtud del cual sus integrantes sesionan o el lugar donde habrán de escuchar a los interesados y recibirles las pruebas que presenten, también hace referencia a la intervención de las partes, y otras veces al simple acto a través del cual la autoridad competente escucha las alegaciones que los interesados plantean¹²."

¹² Rafael de Pina Vara, "Diccionario de Derecho". México, Editorial Porrúa, S.A. 8a edición, 1979, pag.107. y Eduardo Pallares, "Diccionario de Derecho Procesal Civil"; México. Editorial Porrúa, S.A. 6a edición, 1970, p. 108.

En nuestra opinión, en la especie esta prerrogativa podrá ser ejercida por los interesados de dos maneras, bien presentándose físicamente ante la autoridad que deberá resolver su asunto, misma que deberá estar obligada a escucharlos, o bien expresando los alegatos que en su caso correspondan durante la tramitación del procedimiento, razón por la cual estimamos conveniente introducir en el cuerpo del presente artículo el derecho en favor de los gobernados consistente en la obligación a cargo de las autoridades que van a resolver, de atenderlos personalmente y escuchar todas y cada una de las manifestaciones que en relación al asunto el particular considere pertinentes.

CAPITULO DECIMO

DE LA TERMINACION

Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

I. La resolución del mismo;

II. El desistimiento;

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no éste prohibida por el ordenamiento jurídico;

IV. La declaración de caducidad;

V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

Una vez que se agotan todos y cada uno de los momentos procesales, se pasa a la etapa de terminación, que se integra con todas las actividades últimas que de modo inmediato influyen en la producción de un acto administrativo, caso comprendido en la fracción I de este precepto, pero no en todos los casos se termina un procedimiento administrativo con la emisión de un acto, sino que existen causas anormales como las que atinadamente contempla en legislador en las fracciones II, III, IV, V y VI del artículo en análisis.

Por otra parte es difícil entender porque el legislador fue especialmente riguroso al señalar en el artículo 3o. fracciones V y VI, de este ordenamiento como requisito indispensable que todo acto administrativo debe "Estar fundado y motivado *debidamente*", y que ni en este artículo ni en ningún otro de este capítulo se haga mención de que el acto administrativo que resulte del procedimiento de que se trate, tiene que motivarse y fundamentarse, para no violentar en sus garantías individuales al particular, cuya esfera jurídica será restringida y al respecto es aplicable el siguiente criterio publicado en el tomo 138, pag. 199, del Semanario Judicial de la Federación:

"Las autoridades administrativas están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, dándoseles a conocer al interesado, a efecto de que esté en aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma, ya que de lo contrario se le infieren molestias infundadas e inmotivadas y consecuentemente, se viola en su perjuicio la garantía constitucional señalada (14 constitucional)."

Por otra parte, nos parece oportuno apuntar en este momento, la diferencia que existe entre la terminación del procedimiento administrativo por desistimiento y por renuncia al derecho en que se funde la solicitud, definiéndose el primero como aquel acto mediante el cual el interesado abandona su pretensión procedimental concreta, y no como sucede en el segundo caso en el que renuncian a los derechos que pudieren corresponderle, lo que implica que el desistimiento no impide, por sí sólo, que el administrado haga valer los mismos derechos en un procedimiento posterior, mientras que en la renuncia al derecho en que se funde la solicitud impide de manera inmediata que se intente un nuevo procedimiento con el mismo contenido.

Artículo 58.- Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.

El desistimiento o renuncia de derechos en un procedimiento administrativo concreto tiene eficacia dentro del derecho administrativo, siempre que la actividad de la administración no tenga por contenido el bienestar de la colectividad, ya que si así fuera el desistimiento o renuncia que haga un particular se debe de aceptar sólo en cuanto al interesado que se desiste, sin que esto signifique la conclusión del procedimiento administrativo, y aunque esto se puede interpretar como parte de la *Ratio legis* del precepto en análisis consideramos que se debió de contemplar expresamente esta hipótesis.

Por otra parte consideramos que por las consecuencias que implica el desistimiento y de sobre manera la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, el legislador debió de señalar que para que se puedan perfeccionar estos actos deben de presentarse siempre por escrito y en el caso de la renuncia exigir que el particular acuda personalmente a ratificar el contenido y firma del documento en que se contenga la misma.

Artículo 59. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

En este numeral el legislador tuvo el tino de cumplir ante todo con la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 de nuestro pacto fundamental en favor de los interesados, al señalar que en caso de que la autoridad emisora del acto administrativo fuere a decidir sobre cuestiones derivadas del expediente y no planteadas por los particulares, antes de dictar la resolución definitiva deberá dar vista a los interesados para que manifiesten lo que a su derecho convenga y en su caso aporten las pruebas que consideren pertinentes, lo cual reforzado con la obligación de poner la actuaciones a disposición de los interesados, para hacer expedito el derecho de formular alegatos, contemplado en el artículo 56 de este mismo ordenamiento jurídico, garantiza el derecho de audiencia en favor de los gobernados.

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirando dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

La caducidad según el precepto transcrito, opera en primer lugar por causas imputables al particular interesado, es decir, en caso de que un procedimiento administrativo se vea paralizado por la inactividad procesal del gobernado cuando esta sea indispensable, la autoridad ante quien se este gestionando debe de apercebir al particular que ha transcurrido el término de tres meses que la ley señala, razón por la cual y con fundamento en el artículo en comento se configurará la caducidad de la instancia y en caso de que el interesado haga caso omiso a tal apercebimiento, se acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

Esta prevención sin lugar a dudas es gran un acierto del legislador, porque ocurre normalmente que los particulares al no ser peritos en la materia ignoran las etapas procesales en que su actividad es requisito indispensable para impulsar el procedimiento, además de que en la gran mayoría de los casos desconocen la legislación aplicable, por lo que con este apercibimiento se garantiza a los gobernados el respeto de los derechos en que funden su solicitud.

Igualmente la caducidad opera en los procedimientos iniciados de oficio, es decir, aquellos en los que la carga procesal recae exclusivamente en la administración pública, en cuyo caso el plazo se reduce de tres meses a treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Lo que sin lugar a dudas es criticable, ya que si lo analizamos en relación con el contenido del artículo 17 de este mismo ordenamiento legal, que en primer lugar señala que salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, plazo que una vez transcurrido según el artículo en análisis marcará el inicio del plazo de treinta días para que se configure la caducidad, lo que significa que se convierte en un plazo real de cinco meses para continuar el trámite de un procedimiento o dar resolución definitiva, contra los tres meses que se otorga al particular interesado.

Este sin lugar a dudas, significa que el legislador de manera inexplicable favorece a la autoridad administrativa con plazos bastante mas amplios y cómodos en perjuicio de los gobernados, no obstante que es precisamente la administración pública la que se presume perito en materia de tramite de procedimientos administrativos y quien debe de conocer y manejar la legislación aplicable al caso concreto, por lo que en nuestra opinión los plazos que se le otorgan a la autoridad deben de ser reducidos para así darle cabal cumplimiento a los principios de economía y celeridad procesal.

En efecto, y como ya ha quedado asentado en el comentario al citado artículo 17 de este cuerpo legal¹³, el legislador además de favorecer a la autoridad otorgándole plazos extraordinariamente amplios, contempla otro efecto a la inactividad procesal imputable a la administración, dándole efectos de negativa ficta.

Con lo anterior, se cubre la posibilidad de que por la falta de conocimientos, de interés, de voluntad o simple haraganería por parte de la, en la mayor de los casos, incompetente burocracia, se omita dictar resolución definitiva, o bien, llevar acabo alguna actuación para impulsar el procedimiento cuando las leyes así se le exigen, lo que sumado a lo anterior constituye una disposición nugatoria del derecho que asiste a los particulares y contraria a la más adecuada técnica jurídica que preceptúa la obligación ineludible de la autoridad de resolver de manera expedita todas las solicitudes que ante ellas se trámite.

¹³ Vid infra p. 81 y ss.

Artículo 61.- En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en esta Ley, respetando en todo caso las garantías individuales.

Esta disposición es la antítesis al lo que se pretende conseguir con el presente ordenamiento, atentando contra todo el esfuerzo de los CC. Diputados Cuauhtemoc López Sánchez, Juan Hernández Mercado y Fauzi Hamdám Amad, quienes integraron el grupo plural de trabajo que prepararía lo que sería la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y de la totalidad de los doctrinarios especialistas en la materia, cuyo objetivo fue someter a las autoridades administrativas a un procedimiento legal.

En efecto, de la simple lectura del precepto transcrito se desprende que en caso de no ser derogado a la brevedad posible este numeral, se convertirá en la puerta de escape al amparo de la cual las autoridades administrativas podrán, con amparo en la ley, emitir actos administrativos sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento legal que intenta regular el presente cuerpo legal.

En nuestra opinión es un perfecto contrasentido y falta de técnica legislativa que se señale que alguna autoridad administrativa podrá emitir un acto dentro de sus atribuciones sin seguir cauce legal alguno, siempre y cuando se respeten las garantías individuales de los gobernados, ya que de manera implícita el hecho de ajustarse a un procedimiento ilegal, constituye una perfecta violación a las garantías individuales contempladas en cualquier estado de derecho.

Por otra parte en caso de que medie una situación de emergencia o urgencia que, en estricto apego a lo establecido por nuestro pacto fundamental, únicamente podría ser un caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en términos de su artículo 29, solamente el titular del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; siempre deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a un determinado individuo.

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que el camino legal para que las autoridades administrativas puedan emitir un acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades previstas en la LFPA, es el contemplado por el artículo 29 constitucional antes citado y no el que propone el legislador en el precepto en análisis.

CAPITULO DECIMO PRIMERO

DE LAS VISITAS DE VERIFICACION

Artículo 62.- Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas en cualquier otro tiempo.

Desde nuestro personal punto de vista señalaremos respecto del precepto transcrito que el legislador en ningún momento señala en que casos o bajo que circunstancias procederán las visitas de verificación de carácter extraordinario, dándole así una facultad discrecional a la autoridad para efectuar estos actos de molestia sin ninguna otra limitación temporal que su propio arbitrio, razón por la que consideramos prudente incluir en el texto de este artículo los supuestos en que las autoridades administrativas podrán realizar las citadas visitas fuera de días u horas hábiles.

Artículo 63.- Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.

De este precepto únicamente nos limitaremos a señalar que en las vistas domiciliarias, las autoridades administrativas que las ejecuten, deben de cumplir con la ineludible obligación de señalar de manera precisa los lugares a revisar en el transcurso de la visita, es decir, no se cumple con tal requisito haciendo menciones genéricas, y en tal sentido se ha repetido nuestra justicia federal al sostener lo siguiente:

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBEN PRECISAR EL LUGAR EN QUE HA DE REALIZARSE.- La orden de visita de inspección, debe expresar el lugar o los lugares en que ha de realizarse, y no sólo indicar en forma por demás imprecisa que se practicará: "...visita domiciliaria de inspección a esa empresa y domicilios fiscales involucrados con la misma...", ya que lo anterior es insuficiente para estimar que el acto reclamado contiene el requisito en cuestión, pues resulta indispensable que se precisen en forma indubitable los lugares referidos, de tal forma que no se preste a confusión alguna, toda vez que este es el significado de la garantía de seguridad jurídica prevista en el Artículo 16 Constitucional.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1296/90.- Francisco Mendoza Trejo.- 29 de agosto de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mario Pérez de León Espinosa .- Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

PRECEDENTES:

Octava Epoca, Tomo 1, Segunda Parte -2. Página 774 (2 asuntos).

Seminario Judicial de la Federación.- Octava Epoca.- Tomo VIII.- Diciembre de 1991.- Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.- México 1991.- Páginas 329 y 330.

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBE SEÑALAR CON PRECISION EL DOMICILIO EN QUE HABRA DE REALIZARSE.-

El artículo 16 Constitucional exige, entre otros requisitos que en toda orden de visita expedida por la autoridad administrativa debe señalarse el lugar que habrá de inspeccionarse; señalamiento que debe ser preciso y sin lugar a duda confusión; y no cumple este requisito la orden de visita que de manera genérica y por demás imprecisa indica que se practicará visita en los "...domicilios fiscales involucrados..." con la empresa, ya que la anterior imprecisión puede dar lugar a que los inspectores apliquen su criterio particular sobre la que puede significar el término de "domicilio fiscales involucrados" con la empresa y queda a su elección, y no de autoridad que emitió la orden, la determinación de los lugares específicos para efectuarla, lo que contradice el derecho fundamental protegido por el artículo 16 constitucional de que en las visitas domiciliarias se expresará el lugar que habrá de inspeccionarse.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 23/91.- Lumisistema, S.A.- 6 de febrero de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Semanario Judicial de la Federación.- Octava Epoca.- Tomo VII.- Marzo de 1991 .- Pleno, Salas y tribunales Colegiados de Circuito.- México 1991.- Página 225.

VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. DEBE PRECISAR EL DOMICILIO EN QUE HABRA DE REALIZARSE.- De conformidad con lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución toda orden de visita expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitida por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita, y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. Por lo tanto, es exigencia constitucional que toda orden de visita exprese el lugar o lugares en que han de realizarse, expresión que debe ser precisa y en forma indubitable pues de lo contrario quedaría a criterio de los inspectores designar el lugar en que habrá de practicarse la diligencia, lo que evidentemente incumple lo previsto por el artículo 16 de la Constitución.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Revisión Fiscal 23.- Lumisistemas, S.A.- 6 de febrero de 1991.-
Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora
Pimentel.- Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.
Seminario Judicial de la Federación.- Octava Epoca.- Tomo VII.-
Marzo de 1991.- Pleno,
Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.- México 1991.-
Página 224 y 225.

Artículo 64.- Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimiento objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.

El precepto transcrito por su claridad no merece mayor comentario.

Artículo 65.- Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 63 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.

En relación este precepto nos limitaremos a señalar que la identificación de los visitadores debe cumplir con una serie de requisitos impuestos por la vía jurisprudencial, que a saber son:

COMPETENCIA.- CASO EN EL QUE DEBE ACREDITARSE LA COMPETENCIA DE FUNCIONARIOS SUBALTERNOS.- Cuando la competencia de los funcionarios subalternos deriva de un acuerdo delegatorio de facultades es necesario indicar la fecha de la publicación hecha en el diario Oficial de la Federación para tener por acreditada la competencia del funcionario respectivo."

Revisión no. 1480/83 y Queja no. 115/83. Resuelta en sesión de 7 de enero de 1987 Por mayoría de 8 votos y 1 en contra.- Mdo Ponente: Alfonso Nava Negrete. Sria: lic. Adriana Diaz de la Cueva. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- no.1.- 3a Epoca Año 1.- Enero de 1988.- Páginas 19 y 20.

VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LAS IDENTIFICACIONES DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.- Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visitas domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoria se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y que, por tal motivo pueden introducirse en el domicilio.

Por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a personalidad de los visitantes y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se den a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita se pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Contradicción de tesis 6/89. Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados en materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la revisión fiscal 373/89 y el juicio de amparo directo 1074/88, respectivamente.- 20 de agosto de 1990.- Unanimidad de votos.- Ausente: Carlos de Silva Nava.- Ponente: Fausta Moreno Flores de Corona.- Secretario: Mario Alberto Adame Nava.

Visible en el Seminario Judicial de la Federación.- Octava Epoca.- Tomo VI.- Julio - Diciembre de 1990.- Pleno y Salas.- Primera Parte.- México 1991. Página 135.

VISITAS DOMICILIARIAS. IDENTIFICACION DE QUIENES LAS PRACTIQUEN CUANDO LEVANTAN ACTAS PARCIALES. Conforme a las reglas previstas en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, cuando una inspección fiscal se practique en etapas, es decir, que se inicie y se suspenda una o más veces, para continuar y concluir en días posteriores a su inicio, los auditores deben identificarse suficientemente en cada una de esas etapas y en las actas respectivas asentar pormenorizadamente los datos de identificación, pues si los visitadores cumplieron esa formalidad, en las etapas anteriores, la visitada queda en aptitud legal de verificar, cuando menos, que las facultades no han sido revocadas y que aún están vigentes; al margen de otros extremos que pudieran ser verificados por la visitada a raíz de esa nueva identificación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1602/90.- Neumología y Fisiología Cardiopulmonar, S.A.- 29 de enero de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez.

Semanario Judicial de la Federación.- Octava época.- Tomo VII.- marzo de 1991.- Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.- México 1991.- Página 226.

Artículo 66.- De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos.

De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta.

Artículo 67.- En las actas se hará constar:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado;

II. Hora, día mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

VII. Datos relativos a la actuación;

VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubieren llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Las actas circunstanciadas a que hacen referencia los artículos transcritos constituyen una manera eficiente de impedir que las autoridades administrativas dejen en estado de indefensión a los particulares con actuaciones secretas. Igualmente, cabe mencionar que si cualquiera de estas actas circunstanciadas o los papeles de trabajo adjuntos a las mismas, contienen algún vicio provocará como consecuencia la nulidad del acto administrativo producto del procedimiento viciado en alguna de las actas que lo conforman.

En cuanto a los requisitos y formalidades de estas actas y las consecuencias de su omisión o irregularidad, nuestros tribunales se han pronunciado en el siguiente sentido:

VISITA DOMICILIARIA, ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE LA, SIN CUMPLIR LOS REQUISITOS LEGALES. SE DEBE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA.- Cuando se levantan actas con motivo de una visita domiciliaria y no se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, acorde con el diverso artículo 16 constitucional, es preciso declarar en forma absoluta la nulidad respectiva, siendo ilegal y violatorio de garantía el decretar una nulidad para efecto de reponer el procedimiento a partir de que se actualizó la violación, toda vez que se está en presencia de una violación sustancial y no meramente formal. Esto es, si el artículo 16 constitucional señala la facultad de las autoridades administrativas para practicar visitas domiciliarias, mismas que se deben de efectuar sujetándose a las leyes respectivas y con las formalidades prescritas para los cateos, entre ellas, las de que se deben de entender con el visitado, y la ley respectiva, que es el Código Fiscal de la Federación, señala en su artículo 46, la forma en que se deben desarrollar las visitas domiciliarias, recogiendo las formalidades señaladas en el artículo 16 constitucional, que en su fracción VI establece como requisito esencial de validez de la visita, el que el visitado se le haya requerido para que esté presente en el momento del cierre de la visita.

Por lo que, si no se cumplió con esa formalidad, se incumplió el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación y se transgredió de forma substancial la garantía señalada que establece el artículo 16 constitucional, por lo que se debe conceder el amparo para que la Sala declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada y no para efectos, toda vez que es requisito esencial para la validez de una visita el que se practique ante la presencia del sujeto visitado, por lo que si la visita se practica sin su presencia, no se cumple con este requisito y tal irregularidad, no es posible reponerla".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 346/90.- José Guadalupe Ríos Beltrán 8 de mayo de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Julio Cesar Vázquez-Mellado García.- Secretario: Arturo Rafael Segura Madueño.

Semanario Judicial de la Federación.- Octava Epoca.- Tomo VII.- Junio de 1991.- Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito.- México 1991.- Páginas 461 y 462.

Al respecto resulta también aplicable el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el informe rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1979, páginas 39 y 40, que a continuación se transcribe:

FRUTOS DE ACTOS VICIADOS.- Si un acto o diligencia de las autoridades está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él o que en alguna forma están condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen y los Tribunales no deben darle valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan, y, por otra parte, los tribunales se harían de alguna forma partícipes de tal conducta irregular al otorgar a tales actos valor legal."

ACTAS PARCIALES LEVANTADAS CON MOTIVO DE VISITAS DOMICILIARIAS, FORMALIDADES QUE DEBEN REVESTIR.-

De acuerdo con lo establecido por el artículo 16 Constitucional las visitas domiciliarias de carácter administrativo deben de cumplir los requisitos señalados para los cateos, y los que establecen las leyes respectivas, por lo que si bien del texto constitucional sólo se sigue la obligación de levantar un acta con determinados requisitos al concluir la diligencia, en materia fiscal el Código respectivo establece, en el artículo 46, fracción IV, que también en las actas parciales que se levanten deben cumplirse esas formalidades, por lo que si una resolución se funda en una visita de la que se levantaron actas parciales y acta final, será suficiente para nulificarla que en alguna de ellas no se hayan cumplido los requisitos constitucionales y legales, aunque sí se haya hecho en las demás.

Revisión No. 1750/87.- Resuelta en sesión del 28 de junio de 1990, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. de los Angeles Garrido Bello.

PRECEDENTE:

Revisión No. 140/75.- Resuelta en sesión de 13 de marzo de 1980, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Secretaria: Lic. Diana Bernal L. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- No. 30.- 3ª Epoca.- Año III.- Junio de 1990.- Página 33.m

FACULTADES DE COMPROBACION DE LA AUTORIDAD.- NO CONSTITUYEN PROCEDIMIENTOS, SINO PROCEDER DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD, POR LO QUE LA ACTUACION ILEGAL EN SU EJERCICIO TRAE COMO CONSECUENCIA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCION.- El desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad a fin de corroborar el debido cumplimiento de las obligaciones de los particulares, no puede considerarse como un procedimiento administrativo llevado en forma de juicio, que puede afectar las defensas del particular, pues se trata del desarrollo de facultades discrecionales de la autoridad administrativa.

Por ello, en el caso de que la autoridad no se hubiese ajustado a las disposiciones aplicables en la práctica de las facultades de revisión, deberá declararse la nulidad lisa y llana de la resolución que se emitió como consecuencia de su ilegal proceder, con fundamento en la fracción IV del artículo 238 del Código fiscal de la Federación, ya que la resolución administrativa emitida como consecuencia del ejercicio de facultades de fiscalización estaría emitida en contravención de las disposiciones aplicadas.

Juicio Atrayente No. 72/92/2294/92.- Resuelto en sesión del 1º de junio de 1993, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez.

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- 3a. Epoca.- Año VI.- Junio 1993.- Página 9.

ACTAS DE AUDITORIA, FOLIOS DE LAS. Es verdad que ningún dispositivo legal impone la obligación de que los folios de las actas de auditoría contengan una numeración progresiva e ininterrumpida, sin embargo, es lógico admitir que tal hecho debe darse en cumplimiento de la garantía de seguridad de los actos jurídicos, pues la continuidad de los folios, adminiculada con la continuidad del texto del acta llevan a la conclusión de que ha dado debido cumplimiento a aquella garantía.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1184/88.- Procurador Fiscal de la Federación.
Almacén de Abarrotes El Surtidor, S.A.- 2 de febrero de 1989.-
unanidad de votos.- Ponente: Hilario Bárcenas Chávez.-
Secretario: Fernando A. Ortiz Cruz.

*Artículo 68.- Los visitados a quienes se haya
levantado acta de verificación podrán formular
observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer
pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o
bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del
término de cinco días siguientes a la fecha en que se
hubiere levantado.*

En este numeral, el legislador tuvo el gran fin de conceder un
derecho en favor de los visitados, consistente en formular observaciones en el
acto de la diligencia y ofrecer las pruebas en relación a los hechos contenidos en
la misma, o por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes, plazo que le
permite al particular instrumentar de la manera que mas convenga a sus
intereses la defensa y allegarse los medios probatorios que en su caso procedan.

Artículo 69.- Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.

Respecto al contenido de este artículo son aplicables los comentarios vertidos en todos y cada uno de los preceptos que conforman el presente capítulo, por lo que remitiremos al lector a los análisis correspondientes.

TITULO CUARTO

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO UNICO

Artículo 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- I. Amonestación con apercibimiento;*
- II. Multa;*
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;*
- IV. Arresto hasta por 36 horas;*
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total ;y*
- VI. Las demás que señalan las leyes o reglamentos.*

Artículo 71.- Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo.

Nos parece indicado señalar que estas infracciones y sanciones por ser precisamente de carácter administrativo, deben tener por finalidad el vencer una resistencia por parte del particular obligado por un acto administrativo, finalidad que en ningún caso se debe de confundir con la que persiguen las leyes de carácter penal que se proponen castigar la desobediencia y en ningún caso a lograr la ejecución de un acto.

En este orden de ideas y derivado de la finalidad que persiguen las infracciones y sanciones que participan de esta naturaleza, podemos afirmar que los medios de ejecución administrativos deben de ser siempre indirectos, tales como los contemplados en los artículos transcritos.

Cabe recordar lo establecido por el artículo 2o del este ordenamiento legal, que señala que la presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, razón por la cual las sanciones contempladas en el capítulo en análisis tendrán el mismo carácter, lo cual en este aspecto en particular, es deseable toda vez que por la diversidad de procedimientos y actos administrativos, es natural que en las disposiciones especiales se contengan sanciones *ad hoc* para cada materia y solo a falta de un procedimiento sancionador especial será aplicable el contenido del cuerpo normativo materia del presente trabajo.

Por último señalaremos que el legislador omitió incluir en el texto de la Ley un orden de prelación, ni las bases que deben de tomarse en consideración, en la imposición de sanciones, lo que podría ocasionar la aplicación de multas excesivas prohibidas en el primer párrafo del artículo 22 constitucional.

Artículo 72.- Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente.

En este precepto el legislador tuvo el tino de establecer la ineludible obligación a cargo de las autoridades administrativas consistente en notificar al presunto infractor, en los términos y con las formalidades establecidas en el Capítulo Quinto del ordenamiento legal materia del presente estudio, del inicio del procedimiento sancionador, para que se encuentre en posibilidades de manifestar lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que en su caso procedan, lo cual tiende a garantizar el derecho de audiencia que tiene todo gobernado en un estado de derecho.

Artículo 73.- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;*
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;*
- III. La gravedad de la infracción; y*
- IV. La reincidencia del infractor.*

Este precepto tiene por objeto establecer parámetros en los cuales debe de fundarse y motivarse la resolución sancionadora, para así evitar la imposición de multas excesivas o inusitadas prescritas por nuestra justicia federal, que ha sostenido los siguientes criterios:

MULTAS FISCALES EXCESIVAS SON INCONSTITUCIONALES.-

El artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que dice: "Cuando la comisión de una o varias infracciones origina la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las Autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, se aplicarán las siguientes multas: III.- El 150% de las contribuciones omitidas en los demás casos"; es violatorio de lo dispuesto por el artículo 22 constitucional que prohíbe la imposición de la multa excesiva. El precepto constitucional en comento, no establece un límite para la imposición de multas, por lo que la Autoridad federal tiene potestad, para en cada caso, hacer la calificación de la multa impuesta. Así el concepto de multa excesiva se puede establecer, tomando en consideración los elementos que la integran, partiendo tanto de la acepción gramatical del término "excesivo", como de las interpretaciones realizadas por la doctrina y la jurisprudencia: a) En primer lugar, una multa es excesiva cuando la sanción pecuniaria impuesta al infractor, para reprimir y prevenir la infracción tributaria, salga de los límites de lo ordinario o de lo razonable.

b) Una multa es excesiva cuando la sanción pecuniaria está en desproporción con las posibilidades económicas del multado, en relación a la gravedad del ilícito fiscal. c) El carácter excesivo de la multa está en función a las características individuales del multado, pudiendo ser excesiva para unos, moderada para muchos y leve para pocos. d) Para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe, en el establecimiento del monto pecuniario, tener en cuenta las condiciones individuales del infractor, en concordancia con el hecho que la motiva. e) Las multas excesivas pueden estar establecidas en la ley, cuando la sanción pecuniaria sea fija e invariable, impidiendo la Autoridad administrativa individualizar la multa en cada caso concreto, lo que se traduce en que en la imposición de la multa no se tome en cuenta ni las condiciones económicas del infractor ni el ilícito fiscal. Por lo tanto, para calificar el carácter excesivo o no de la multa aplicada, deben tenerse presentes la correspondencia entre la cuantía de la multa y la fortuna y condiciones económicas del infractor, que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga, y tomando en cuenta las finalidades que se persiguen con la imposición de la multa entre las que se encuentran la prevención y represión de la evasión ilegal tributaria, el carácter de la multa también debe atender a la gravedad de la infracción y a la actitud del infractor, lo que no sucede cuando el monto de la sanción es un porcentaje fijo establecido en la ley. Entonces, al tenor de los razonamientos que anteceden, se puede concluir que, por lo que toca a la ley,

una multa será considerada excesiva y por lo tanto inconstitucional, cuando se fije como multa una cantidad invariable y en su imposición, a la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados al fisco e indirectamente a la colectividad y la reincidencia en la comisión del hecho que la motiva, todo ello en relación con la capacidad económica del infractor. En efecto, al establecerse un sistema de multas fijas, no se puede apreciar desde el punto de vista legal, el carácter excesivo de la multa impuesta, debido a que la autoridad administrativa no está obligada a individualizar el monto de la sanción, por lo tanto, no existe parámetro de comparación para determinar si la multa carece de proporcionalidad o va más allá de lo razonable. En este orden de ideas al establecer el legislador en el artículo 76, fracción III del Código Fiscal de la Federación, un porcentaje único, como multa por la comisión de cualquier infracción que origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones, incurrió en una violación al artículo 22 constitucional, en virtud de que al no tomar en cuenta las circunstancias especiales del infractor, que permiten la individualización de la sanción, se abre la posibilidad de la aplicación de multas excesivas. Aún más, el carácter excesivo de la multa fijada por el artículo 76 fracción III en comento, no se desprende del porcentaje en sí mismo considerado, sino de que al establecer un sistema rígido para la imposición de multas, sin tomar en cuenta la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción, basta que la Autoridad hacendaria descubra en uso de sus facultades de comprobación la omisión

en el pago de una contribución, para que cualquier persona sea sancionada en la misma forma.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 478/89.- Servicio San Felipe, S.A.- 24 de enero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta.- Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Visible en el Semanario Judicial de la Federación.- Octava Epoca.- Tomo V.- Enero-Junio 1990.- Tribunales Colegiados de Circuito.- Segunda Parte-1.- México 1990.- Página 298, 299 y 300.

MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la Justicia Federación ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos:

I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso.

II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.

III.- Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada o del acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado.

IV.- Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Revisión No.937/86.- Resulta en sesión de 6 de abril de 1988, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 4.- Tercer Epoca.- Año I. Abril de 1988.- Página 13.- En el mismo sentido revisiones 777/86, 2645/82, 275/80, 10/85, 1171/83, 1867/84 y 1176/81.

De las jurisprudencias transcritas de la Sala Superior de ese H. Tribunal Fiscal de la Federación, se evidencia la obligación que tiene la autoridad que impone la sanción, de tomar en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad del sujeto sancionado, todo ello con el objeto de que las multas no sean excesivas o inusitadas.

Artículo 74.- Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

El contenido de este precepto complementa la obligación a cargo de la autoridad de notificar el inicio del procedimiento sancionador establecida en el artículo 72 antes comentado¹⁴, con lo que se perfecciona el mecanismo legal tendiente a evitar actuaciones secretas por parte de las autoridades y a garantizar que el particular afectado se encuentre en posibilidades de dirigir su defensa de la manera que más acomode a sus intereses.

Artículo 75.- Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

¹⁴ Vid infra p. 152 y ss.

El presente artículo por la claridad de su redacción y fines no amerita mayor comentario.

Artículo 76.- Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el artículo 70 de esta Ley, salvo el arresto.

En el numeral en comento surge una vez más la inquietud consistente en la posible aplicación de sanciones excesivas e inusitadas con cargo al gobernado, situación que, como ya se manifestó, resulta conculcatoria de la garantía constitucional establecida en el artículo 22 de nuestra Carta Magna, por lo que remitimos al lector a los comentarios efectuados y jurisprudencia citada en los artículos anteriores.

Artículo 77.- Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de ellas.

Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

Artículo 78.- Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores.

Artículo 79.- La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.

Artículo 80.- Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.

Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

Los artículos del 77 al 80 inclusive no ameritan, desde nuestro punto de vista, comentarios adicionales, razón por la cual, no ahondaremos en su estudio.

TITULO QUINTO

MEDIDAS DE SEGURIDAD

CAPITULO UNICO

Artículo 81.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas

En relación a este artículo debemos hacer notar, que las medidas de seguridad que se pueden decretar siempre deben tener como motivo la protección de la salud y la seguridad pública, además de que no establece propiamente medidas de cautelares, sino que remite a las que, en su caso establezcan las diversas leyes administrativas, lo que da lugar a dos comentarios.

En primer lugar es de elogiarse tal disposición, toda vez que en virtud de la gran variedad de actos administrativos de diversa naturaleza, es lógico pensar que son precisamente las leyes especiales que regulan en exclusiva cada uno de estos actos, las que establezcan las medidas cautelares mas apropiadas a cada caso en particular.

En segundo lugar podemos señalar que resulta hasta cierto punto ociosa esta mención, ya que en términos del artículo 2o., todas las disposiciones contenidas en el ordenamiento legal materia del presente estudio tienen un carácter supletorio respecto de las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, razón por lo que, lo que a primera vista parece un gran acierto por parte de los legisladores termina siendo un reenvío, sin sentido alguno, a la legislación que se aplicó en primer lugar, que por presentar una laguna legal en esta materia se recurre a la aplicación de este precepto, por lo que en nuestra opinión resulta ser una aclaración innecesaria.

Artículo 82.- Las autoridades administrativas con base en los resultados de la vista de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

En nuestra opinión el legislador debió de restringir más la facultad de dictar estas medidas, señalando que únicamente serán procedentes una vez iniciado un procedimiento administrativo y nunca podrán extenderse en el tiempo más allá de la conclusión del mismo, toda vez que no hay que perder de vista su carácter accesorio, es decir, en ningún caso constituyen un fin en sí mismas, sino que tiene por objeto que no se impida la posterior eficacia de la resolución definitiva que recaiga al procedimiento.

Asimismo, en respeto a las garantías de los particulares cuya esfera jurídica será limitada con la medida cautelar, se debió de contemplar para el caso que no peligre el interés público, la obligación de dar audiencia a estos, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Por último señalaremos que no se contempla la posibilidad de que la medida provisional sea solicitada por un interesado a la autoridad competente, para lo cual se debe de establecer el otorgamiento de garantías a cargo del solicitante y la posibilidad de otorgar contragarantía por parte del posible afectado con esta medida cautelar, en caso de que proceda el levantamiento de la medida.

TITULO SEXTO
DEL RECURSO DE REVISION
CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

Antes de entrar al análisis y comentarios de los artículos comprendidos dentro del presente capítulo, nos permitiremos hacer algunos comentarios de interés.

Uno de los problemas más graves que aparentemente se solucionarán con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es todo aquello que se refiere a los diversos recursos vigentes hasta el primero de junio de 1995.

Para poder comprender los beneficios que se obtendrán con la entrada en vigor de la ley en comento, haremos un breve análisis de la situación que prevaleció hasta su entrada en vigor, situación en la que predominaba la pluralidad de medios de defensa que tenían los particulares frente a la administración.

Algunos de los tratadistas más reconocidos en esta materia han escrito sobre el particular, por lo que nos permitiremos citar a los mas representativos empezando por recordar que como lo destaca el licenciado Andrés Serra Rojas, que la administración pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa y constituye la defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad pública para que lo revoque, lo anule o lo reforme¹.

¹ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, Tomo II, México 1968, pp. 1178.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga define el recurso administrativo como el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o 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 o inoportunidad del mismo².

Sayagués Lazo sostiene que son los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque³.

Para el licenciado González Pérez constituyen la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter⁴.

Rafael Bielsa señala que los recursos administrativos son todo medio de sustancia jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo⁵.

² Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1973, pp. 439.

³ Sayagués lazo, Enrique, "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo 1966, Tomo I, p. 471.

⁴ González Pérez, Jesús, "Los Recursos Administrativos y Económicos", Ed. Civitas, Madrid 1975, p. 109

⁵ Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo", Buenos Aires 1974, Tomo IV, p. 303.

Jorge Escola expresa que son una actividad de control administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional, que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la actividad de la administración, concurriendo al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados⁶.

Todos los autores citados caracterizan los recursos administrativos de manera distinta, pero sin embargo coinciden en señalar que el recurso administrativo es una impugnación dentro de la esfera administrativa, por medio de la cual el particular se opone a un acto, mediante un procedimiento en el que se resuelve revocando, modificando o confirmando el acto impugnado.

En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o modificar su propio acto, o el de una dependencia jerárquicamente inferior, para determinar si se ha ajustado o no a la ley que regula el acto.

El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos elementos del acto administrativo: competencia, forma, motivo u objeto, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento, por lo que podemos decir que técnicamente todos los recursos administrativos son de anulación ya sea de manera total o parcial.

⁶ Escola, Jorge Hector, "Tratado General de Procedimiento Administrativo", Ed Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 259.

Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del cumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia administración, de carácter eminentemente administrativo tanto desde el punto de vista formal como del punto de vista material y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos.

El fundamento esencial del recurso administrativo radica en la conveniencia de que la propia administración revise sus actos para corregir errores y violaciones que afecten la esfera jurídica de los particulares, a fin de evitar en lo posible un proceso posterior, entorpeciendo de esta manera la eficacia de la administración pública y provocando la inseguridad jurídica, que no es propia de un estado de derecho.

Consideramos atinada la crítica que realiza el maestro González Pérez⁷ al rechazar el fundamento expuesto por una parte de la doctrina especializada, que señala que la base de los recursos administrativos se encuentra en la facultad del poder público de revisarse oficiosamente sus propios actos, ya que existen resoluciones que únicamente pueden ser examinadas a instancia del administrado.

La administración pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso y no siempre idóneo. Incontables son los casos de agentes del poder público que, por ignorar la ley o intencionalmente, llevan a cabo una incorrecta aplicación de la misma. En ocasiones falta una ley administrativa adecuada, o es de difícil interpretación o su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurídicos efectivos para remediar tales males.

⁷ Ob., Cit., P. 26.

Nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador acepte que tales resoluciones que agravian al particular, puedan ser impugnadas para restablecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por la ley.

A su vez, el maestro Antonio Carrillo Flores, en su obra denominada "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración Pública en México", dice que:

Como en México la denuncia del particular puede apoyarse en el derecho de petición que concede el artículo 8o. constitucional, se ha querido establecer la conclusión de que cada vez que un particular en un asunto que le interesa hace una gestión ante la autoridad administrativa, ésta debe contestar conforme al precepto constitucional, y en este caso, se supone, se está ejercitando un derecho subjetivo, sin embargo esto no es exacto. El artículo 8° de la Constitución no obliga a la autoridad, y por lo demás sobre este punto hay ejecutorias de la Corte, sino a dar una respuesta; de ninguna manera la obliga a abordar el fondo del asunto, ni menos aún a resolverlo de acuerdo con las pretensiones del peticionario. No da pues, el artículo 8°, camino correcto para llegar a definir los recursos administrativos⁸.

Por lo anterior debe descartarse como recurso administrativo, aquel de reconsideración fundado en el artículo 8o. constitucional, aunque cabe mencionar aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el mismo sentido, considera que si la autoridad lo admite el término para interponer el juicio de amparo se interrumpe, al igual que como sucede con los recursos de hecho, es decir, aquellos que no están reglamentados en ningún cuerpo legal, mas sin embargo existen y se tramitan.

⁸ Carrillo Flores, Antonio, "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México". Ed Porrúa, México 1939.

La autotutela de la administración prácticamente puede traducirse en una real defensa por el particular por lo que Ihering y Jellinek llamaron "el reflejo del derecho": Una determinación tomada por la Administración Pública en ejercicio de sus facultades revocando, modificando, anulando o suspendiendo una decisión administrativa, puede favorecer al particular. Inclusive es concebible la coincidencia entre el favorecido y el denunciante; sin embargo, seguirá tratándose de un fenómeno reflejo y no de un recurso administrativo en sentido estricto.

La autotutela de la Administración Pública se manifiesta fundamentalmente en las medidas que ésta puede tomar; la revocación, la reforma, la anulación y la suspensión. La revocación y la reforma no se distinguen sino en que la revocación emana de la misma autoridad que ha dictado la disposición y la reforma de una autoridad jerárquicamente superior; en ambas hay de común el que se sustituye con un nuevo acto administrativo el contenido de un acto anterior derogado.

Mucho se ha discutido acerca de si la autoridad administrativa tiene o no siempre la facultad de revocar sus propias determinaciones. El sentido general de la doctrina, si bien no faltan opiniones divergentes, como la de Merkl por ejemplo, es que la Administración, salvo en casos excepcionales, sí tiene la facultad de revocar sus determinaciones. Esto se funda, como con razón lo ha advertido Fleiner, en que los actos de la Administración están influidos por una constante preocupación en el interés público, el cual a todas horas cambia; la Administración debe por ello estar dotada, en la generalidad de los casos, de facultad para revocar las determinaciones previamente dictadas y así atender a las exigencias del interés público tal como éstas se vayan manifestando al modificarse las condiciones sociales⁹.

⁹ Cita realizada por Carrasco Iriarte, Hugo, en su obra "Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal", Ed Themis, México 1990, p. 5.

Esta facultad que tiene la Administración para revocar sus propias decisiones no existe en algunos casos; desde luego, cuando el derecho positivo declara en forma expresa la irrevocabilidad de la decisión, y además, cuando el acto primitivo (éste es un punto explorado por la jurisprudencia de la Corte) ha creado un derecho en favor del particular.

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. Cabe concluir que el recurso administrativo no existe, pues, en ausencia de ley. Cuando el derecho objetivo que regule el acto primero o el procedimiento en general dentro del cual se obre no dé el derecho de recurrir, no debe hablarse de un recurso administrativo, así se apoye la instancia en el artículo 8° de la Constitución; el derecho de petición no es un recurso administrativo, puede amparar también una mera denuncia y multitud de situaciones de diversa índole.

El recurso administrativo supone además de la vigencia de una ley que lo conceda que es, más que un requisito, una condición sin la cual no se concibe, la existencia de una decisión impugnada, de una impugnación por persona a quien el derecho objetivo reconozca como interesado directo, que la impugnación se haga ante una autoridad administrativa y que ésta deba proveer sobre el fondo de la controversia con una nueva decisión administrativa.

Cuando la autoridad no sea administrativa sino judicial (aunque no forme parte del poder judicial) y consiguientemente cuando la resolución que emita no sea un acto administrativo sino jurisdiccional no ha de hablarse de un recurso administrativo, sino de un procedimiento judicial de impugnación de una decisión administrativa.

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin el procedimiento administrativo, una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

En todo estado de derecho la existencia de los recursos administrativos obedece a la especialización en la materia por parte de la autoridad que va a resolver y a la necesidad de hacer expeditas las resoluciones definitivas, pero lamentablemente en nuestro país la experiencia ha demostrado que las autoridades administrativas difícilmente reconocen las ilegalidades en que incurren, con la consiguiente pérdida de tiempo, por lo que se convertían en un simple requisito que se había de satisfacer para poder agotar las instancias jurisdiccionales correspondientes, razón por la que la opción, de interponer el recurso de revisión o intentar la vías las citadas instancias, contenida en el precepto transcrito constituye una de las mayores virtudes de la Ley en comentario.

Artículo 84.- La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

En nuestra opinión el fin que persigue el legislador en este artículo, es darle celeridad a las resoluciones definitivas y evitar que se agoten diversos recursos contra cada uno de los actos que integran el procedimiento administrativo de que se trate, razón por la cual nos parece que lo indicado sería otorgar la facultad de eludir al particular el hacer valer la opción a los actos de trámite en un procedimiento administrativo y en su caso reservar la expresión de agravios de estos actos, para incluirlos en el escrito de impugnación de la resolución definitiva.

Artículo 85.- El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

El contenido de este artículo es lo suficientemente claro por lo que no haremos comentario alguno.

Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resultado por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;*
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como lugar que señale para efectos de notificaciones;*
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;*

IV. *Los agravios que le acusan;*

V. *En su caso, copia de resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberán acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y*

VI. *Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.*

Los requisitos de los recursos administrativos son prácticamente los mismos que los fijados a los recursos judiciales. Aquí vemos una corroboración en un punto concreto: que el contenido del proceso administrativo en general coincide con el contenido del procedimiento judicial, si bien hay siempre como nota dominante la menor formalidad del primero, pero siguiendo los padrones del procedimiento judicial, más antiguo y ya enteramente elaborado cuando se empezó a hablar de un procedimiento administrativo. Se requiere, pues, que haya un interesado; la determinación del interesado, tiene que hacerse en función de la ley, porque sólo la ley, al dar la posibilidad de impugnar, convierte el interés simple en interés protegido o derecho subjetivo. estableciéndose también una forma (escrito, expresión de agravios, presentación en cierta oficina, o por correo, exhibición de documentos, etc.), misma que se encuentra regulada en este precepto.

En efecto el presente artículo contempla una serie de requisitos que se deben de satisfacer para la interposición del recurso de revisión, mismos que a continuación pasaremos a comentar.

Por lo que se refiere a los requisitos a que se refieren la fracciones "III" y "V", consideramos que la consecuencia, en caso de ser omiso en la presentación de los documentos que se señalan, será en términos de la fracción "VI" del artículo 90 el sobreseimiento del recurso, toda vez que no se probará la existencia del acto respectivo.

En cuanto a la obligación de expresar agravios en la interposición de un recurso administrativo, hay que señalar que antes de la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo, había que estar, sin duda, a lo que la ley especial señalara, pero a falta de disposición especial la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido que no es precisa semejante formalidad:

"La autoridad administrativa está obligada a aplicar la ley y cumplir con ella; de suerte que si el inferior dejare de hacerlo, la autoridad revisora tiene el deber de enmendar la inexacta aplicación de la ley que haya hecho la autoridad, sin necesidad de constreñirse a tales o cuales agravios o fundamentos legales invocados por el mismo, porque no hay en ese procedimiento administrativo ni demanda ni contestación, ni trámites de pruebas ni exigencias de que haya una sentencia congruente con la demanda, como en el procedimiento judicial en el que hay propiamente la *litis contestatio*, en donde sí se forma una verdadera *litis*".

Por otra parte según lo expuesto por el artículo 2o. de esta Ley, se aplicará supletoriamente a la misma el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo conducente, y este ordenamiento en su artículo 249 señala lo siguiente:

Artículo 249.- Si se determina que el escrito del apelante fue presentado fuera del término del emplazamiento, o que no contiene expresión de agravios, se declarará desierto el recurso, y que ha causado ejecutoria la sentencia, en su caso mandándose devolver los autos que se hubieren recibido, y remitir testimonio de la resolución al tribunal que hubiere conocido del negocio.

Si se considera que el precepto transcrito es aplicable supletoriamente, no obstante que la aplicación resulta en perjuicio del particular frente a la administración, interpretando de esta manera la omisión del cuerpo legal materia del presente estudio, resulta que en caso de no expresarse los agravios que correspondan, la consecuencia directa e inmediata será que se declare desierto el recurso.

Por nuestra parte en este caso en particular, nos parece que se debe de considerar aplicable el criterio de la Suprema Corte de Justicia de Nación antes transcrito, toda vez que resulta mas armónico al contenido de este cuerpo normativo, en especial con el tercer párrafo del artículo 92 que señala: "...Deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta (la autoridad encargada de resolver) una ilegalidad manifiesta y *los agravios sean insuficientes*, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de la resolución.

Ahora bien, un agravio es insuficiente cuando no son formulados con precisión o cuando no se exponen correctamente los fundamentos legales en los que se apoya el recurrente, o bien, aquellos en los que en el recurso no se impugnan todos los considerandos, fundamentos y motivos del acto impugnado, y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la siguiente jurisprudencia.

AGRAVIOS INSUFICIENTES.- Los agravios son insuficientes cuando el recurrente no impugne todos y cada uno de los considerandos y los fundamentos legales de la sentencia que recurre, y no formule con precisión y apoye jurídicamente los argumentos con que pretenda se le revoque.

RRV-3872/86-5311/86.- Parte Actora: Paula Jiménez de Ortega.- 2 de febrero de 1988.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Mag. Lic. César Castañeda Rivas.- Strio. Lic. Sergio Hernández Méndez.

RRV.-2474/86-9298/86.- Parte Actora: Manuel Saldaña Díaz de León y Pedro Martínez Méndez.- 19 de mayo de 1988.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Mag. Lic. Moisés Martínez y Alfonso.- Strio. Lic. Fabián Bautista Ortiz.

RRV.-421/88-6984/87.- Parte actora Restaurante San Remo, S.A.- 30 de noviembre de 1988.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz Carrillo.- Strio. Lic. María Carrillo Sánchez.

RRV.-2022/89-3652/88.- Parte Actora: Abrasivos Mexicanos Graff, S.A.- 21 de junio de 1989.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Mag. César Castañeda Rivas.- Strio. José Morales campos.

RRV.-223/89-2915/88.- Parte Actora: Universal Concretos, S.A. de C.V.,.- 12 de julio de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Pedro Enrique Velasco Albín.- Strio. Lic. Martha Arteaga Manrique.

Aprobada por la Sala Superior en Sesión de 7 de noviembre de 1990.

En este orden de ideas, podemos afirmar que en caso de que la autoridad encargada de resolver el recurso advierta una ilegalidad manifiesta en el acto administrativo de que se trate, deberá dejarlo sin efectos no obstante no se exprese agravio que impugne esta ilegalidad.

En efecto, consideramos que este criterio responde además a la especial naturaleza del derecho administrativo y no a la situación especial que existe en una instancia jurisdiccional, en la que como ya quedó asentado se debe de fijar una *Litis* precisamente con los alegatos de cada una de las partes, además que una persona que no sea docta en la materia se encontraría en estado de indefensión al encontrar sanción alguna en la ley en comentario para el caso que nos ocupa.

Es igualmente importante resaltar el contenido de la fracción "V" de este precepto, la cual otorga la posibilidad de tramitar un planteamiento de negativa ficta por la vía de recurso administrativo, materia tradicionalmente reservada a la resolución via acciones jurisdiccionales ante tribunales administrativos o judiciales.

En cuanto hace al ofrecimiento de pruebas contenido en la fracción "VI" de este precepto, nos parece que en caso de encontrarse en el expediente las documentales que se señalan deberán ser tomadas en cuenta por la autoridad administrativa en el momento de resolver el recurso independientemente de que se hayan ofrecido o no como medios probatorios, ahora bien, si por el contrario no se encuentran en el expediente en ningún caso serán tomadas en cuenta para la resolución.

En caso de que no se presenten las documentales en que se acredite la personalidad del compareciente, el recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará, atento a lo dispuesto por la fracción "II" del artículo 88.

Como se puede apreciar el legislador dejó en el olvido contemplar de manera expresa las consecuencias provocadas por la omisión de estos requisitos, lo que dará lugar a una diversidad de interpretaciones no siempre atinadas que dejen en estado de indefensión al particular en tanto no exista al respecto una interpretación oficial.

En efecto, el legislador debió de incluir las consecuencias ante la omisión de estos requisitos, para lo que proponemos, siguiendo lo dispuesto por el Código Tributario Federal las siguientes sanciones.

En caso de que el recurso no contenga el nombre, la denominación o razón social del recurrente o del tercero perjudicado, el órgano a quien se dirige y en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones y personas autorizadas para tales efectos, las autoridades requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, el recurso se tendrá por no presentado.

- Cuando no se señale el acto que se impugna y los agravios que le cause el acto impugnado, la autoridad desechará por improcedente el recurso.

- Si se omitiere acompañar las pruebas que en su caso procedan, estas se tendrán por no ofrecidas.

- Si no se acompaña el documento en que conste el acto impugnado o la constancia de notificación, la autoridad lo desechará de plano, al igual que en el caso, comprendido en la ley, en que no se acredite la personalidad del promovente.

Artículo 87.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;*
- II. Sea procedente el recurso;*

III. *No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.*

IV. *No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y*

V. *Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.*

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Este precepto por no implicar ninguna complejidad no requiere de mayor comentario.

Artículo 88.- El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

I. Se presente fuera del plazo;

II. No ha acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y

III. No aparezca suscrito por quien debe hacerlo a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

En este precepto se contienen las causas por las cuales un recurso administrativo se desechará y se tendrá por no interpuesto, de las que resalta la señalada en la fracción "II", ya que puede dar lugar a arbitrariedades, por lo que se debe de restringir tal consecuencia a aquellos casos en los que durante la tramitación del procedimiento administrativo respectivo no se acreditó esta personalidad.

Artículo 89.- Se desechará por improcedente el recurso:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.*
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;*
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;*
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y*
- V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.*

Artículo 90.- Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente del recurso;*
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;*
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*

- IV. *Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;*
- V. *Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y*
- VI. *No se probare la existencia del acto respectivo.*

Estos artículos han sido comentados, en lo conducente, al momento de hacer el análisis de los artículos precedentes por lo que en este momento no haremos mayor comentario.

Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. *Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;*
- II. *Confirmar el acto impugnado;*
- III. *Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y*
- IV. *Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.*

En la fracción "III" de este numeral el legislador comete otra falta de precisión al otorgarle a la autoridad encargada de resolver un recurso la facultad para en declarar la *inexistencia* de un acto impugnado.

Esto es así, toda vez que la inexistencia no se encuentra contemplada en el cuerpo normativo materia del presente estudio, ya que como se puede apreciar de la lectura del artículo 5º y siguientes, las únicas sanciones reguladas son la nulidad y la anulabilidad del acto.

Por otra parte señalaremos que la facultad de modificar u ordenar la modificación total o parcial del acto impugnado que otorga a la autoridad administrativa la fracción IV, en ningún momento se debe de entender como la facultad de perfeccionar el acto o mejorar la motivación o la fundamentación, de conformidad con la siguiente jurisprudencia.

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 y fundamentación, ya que con ello se desvirtuarían su naturaleza jurídica y finalidad.

Revisión No. 517/84.- Resuelta en sesión de 9 de agosto de 1985, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 840/85.- Resuelta en sesión de 11 de febrero de 1986, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 855/84.- Resuelta en sesión de 13 de febrero de 1986, por unanimidad de 8 votos.

RTTF. Año VII, No. 76, abril 1986, p. 823.

Artículo 92.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierte en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

En este precepto resalta por su importancia la suplencia de la queja que se incluye en el segundo y tercer párrafo en beneficio del particular lo cual sin duda constituye un gran avance en esta materia.

Artículo 93. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

La regla general contenida en el primer párrafo de esta hipótesis normativa, tiene como excepción el tercer párrafo del precepto anterior que dispone que en caso de que se advierta una ilegalidad manifiesta se podrá dejar sin efectos el acto administrativo viciado, no obstante que los agravios sean insuficientes.

Artículo 94. El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

Respecto a este artículo únicamente señalaremos que para la impugnación de la negativa ficta deben transcurrir cuatro meses, atento a lo dispuesto por el numeral 17 de este cuerpo normativo.

Artículo 95. La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 96. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Los artículos transcritos por ser lo suficientemente claros no ameritan mayor comentario.

TRANSITORIOS

PRIMERO. *Esta ley entrará en vigor el 1 de junio de 1995.*

A primera vista, esta *Vacatio Legis* tenía por objeto por un lado que las partes interesadas en esta Ley hagan lo que este a su alcance para que se realicen las modificaciones que se requieren, y por otra que las personas encargadas de aplicar este cuerpo legislativo se familiarizaran con el mismo y lograr en lo posible una interpretación uniforme de sus preceptos, lo cual se ha demostrado en la experiencia que no se logró.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

Hasta antes de la publicación de la ley en análisis y hasta su entrada en vigor el día 1° de Junio 1995, la falta de un ordenamiento jurídico que contemplare en forma uniforme y sistematizada los diversos recursos administrativos que existen en las leyes especiales, con términos y procedimientos distintos, que se interponen frente a la Administración Pública Federal, como lo contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los particulares se encontraban en un estado semejante al de indefensión ya que en algunos casos incluso los recursos no se encontraban regulados en ninguna ley, además de que en el mejor de los casos, no obstante, que se encontrara perfectamente regulado el recurso por la diversidad de leyes administrativas vigentes, era casi imposible para un gobernado no docto en la materia conocerlos y así correr el grave riesgo de promover directamente el Juicio de Amparo, mismo que se sobreesería con fundamento en el principio de definitividad del acto reclamado, o, en el caso de no estar contemplados en ley los citados recursos y el particular los agotare, por el tiempo que esto implica, el Juicio de Amparo se podría sobreeser por extemporáneo.

Dicha pluralidad de medios de defensa había provocado que éstos se convirtieran en laberintos o trampas procesales, en los que se extraviaba el particular.

Situación que se agrava, ya que, en lugar de allanarse el camino para escuchar al gobernado, la autoridad trata como fórmulas sacramentales los requisitos y trámites que deben cumplirse, al extremo de que se transforman en un campo minado difícil de superar para el defensor de un ciudadano de la República, no obstante que la jurisprudencia en este aspecto en particular se ha pronunciado en el siguiente sentido:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les 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, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos.

La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversia.

1er. T.C.- S.J.F. 1917-1975, 6a., p. 75.

Dicha pluralidad de medios de defensa había provocado que éstos se convirtieran en laberintos o trampas procesales, en los que se extraviaba el particular.

Situación que se agrava, ya que, en lugar de allanarse el camino para escuchar al gobernado, la autoridad trata como fórmulas sacramentales los requisitos y trámites que deben cumplirse, al extremo de que se transforman en un campo minado difícil de superar para el defensor de un ciudadano de la República, no obstante que la jurisprudencia en este aspecto en particular se ha pronunciado en el siguiente sentido:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les 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, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos.

La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversia.

1er. T.C.- S.J.F. 1917-1975, 6a., p. 75.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS CARECEN DE REQUISITOS FORMALES.- DEBERAN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares las defensas de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos se convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlos aunque carezcan de ciertas formalidades cuya ausencia no desvirtúa la naturaleza de la pretensión del recurrente.

Revisión No. 669/84.- Resuelta en sesión de 17 de septiembre de 1985, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. del Carmen Arroyo Moreno.

Precedente:

Revisión No. 119/83.- Resuelta en sesión de 4 de octubre de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández. R. septiembre de 1985, p. 251.

Para poder comprender los beneficios otorgados por el artículo en análisis, el cual sin duda constituye el mayor avance contenido en esta ley en beneficio de los particulares, haremos mención de los distintos recursos que son derogados y que a partir de la vigencia de esta Ley se tramitarán de manera uniforme de conformidad con el procedimiento reglamentado en los artículos 83 y siguientes de este ordenamiento legal:

- | | | | |
|-----|--|------------------|---------------|
| 1.- | Ley de Aguas Nacionales | Revisión. | Artículo 124. |
| 2.- | Ley Forestal. | Revocación. | Artículo 54. |
| 3.- | Ley Federal de Salubridad Animal. | Inconformidad. | Artículo 60. |
| 4.- | Ley Federal de Salubridad Vegetal. | Revisión. | Artículo 71. |
| 5.- | Reglamento de la Ley Forestal. | Revocación | Artículo 196. |
| 6.- | Ley de Propiedad Industrial. | Reconsideración. | Artículo 202. |
| 7.- | Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. | Inconformidad. | Artículo 43. |
| 8.- | Reglamento de la Ley de Invenciones y Marcas. | Reconsideración. | Artículo 128. |

- | | | | |
|------|---|------------------|---------------|
| 9.- | Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. | Reconsideración. | Artículo 68. |
| 10.- | Reglamento de la Distribución de Gas. | Inconformidad. | Artículo 124. |
| 11.- | Reglamento de la Ley Federal de Correduría Pública. | Revisión. | Artículo 80. |
| 12.- | Ley sobre Metrología y Normalización. | Reconsideración. | Artículo 121. |
| 13.- | Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero. | Reconsideración. | Artículo 71. |
| 14.- | Reglamento para el Autotransporte Transporte Federal de Carga. | Inconformidad. | Artículo 73. |

- | | | | |
|------|--|-----------------|--------------|
| 15.- | Reglamento para el Transporte Federal Exclusivo de Turismo. | Inconformidad. | Artículo 32. |
| 16.- | Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de pasajeros. | Inconformidad. | Artículo 60. |
| 17.- | Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional. | Inconformidad. | Artículo 21. |
| 18.- | Reglamento para uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Mar Navegable, Playas y Zonas Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar. | Reconsideración | Artículo 81. |
| 19.- | Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. | Inconformidad. | Artículo 95. |
| 20.- | Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. | Revocación. | Artículo 99. |

- | | | | |
|------|--|------------------|-----------------|
| 21.- | Reglamento de la ley
Adquisición y Obras
Públicas. | Inconformidad. | Artículo 39. |
| 22.- | Ley General de Bienes
Nacionales. | Oposición. | Artículo 19. |
| 23.- | Ley General del
Equilibrio Ecológico
y la protección al
Ambiente. | Inconformidad. | Artículo 176. |
| 24.- | Reglamento para la
Protección del Ambiente
Contra la Contaminación
Originada por la Emisión
del Ruido. | Inconformidad . | Artículo 61. |
| 25.- | Reglamento de la Ley
sobre Monumentos y
Zonas Arqueológicas,
Artísticas e Históricas. | Reconsideración | Artículo 49-52. |
| 26.- | Ley Federal sobre
Monumentos y Zonas
Arqueológicas, Artísticas
e Históricas. | Reconsideración. | Artículo 55. |

27.-	Ley General de Educación.	Revisión.	Artículo 80.
28.-	Ley Federal de Derechos de Autor.	Reconsideración.	Artículo 157.
29.-	Ley Minera.	Revisión.	Artículo 59.
30.-	Reglamento de la Ley Minera.	Revisión.	Artículo 89.
31.-	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.	Revisión.	Artículo 172.
32.-	Reglamento General de Seguridad Radiológica.	Reconsideración.	Artículo 265.
33.-	Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.	Revisión.	Artículo 33.
34.-	Ley Federal de Cinematografía.	Revisión	Artículo 41.

35.-	Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.	Apelación	Artículo 63.
36.-	Ley Federal de Protección al Consumidor.	Revisión	Artículo 135.
37.-	Ley Federal de Protección al Consumidor.	Revocación	Artículo 122.
38.-	Ley de Información, Estadística y Geografía.	Revocación	Artículo 52
39.-	Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica.	Revisión	Artículo 94
40.-	Reglamento Nacional de Caballos de Pura Sangre.	Queja	Artículo 268

41.-	Reglamento Nacional de Carreras de Galgos.	Revocación	Artículo 2205
42.-	Reglamento de la Ley Federal de la Ley de Radio y Televisión Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.	Revisión	Artículo 58
43.-	Reglamento de los Centros Federales de de Readaptación Social.	Queja	Artículo 122
44.-	Reglamento de la Ley General de Población.	Revisión	Artículo 155
45.-	Reglamento de la Ley General de Población.	Revisión	Artículo 163
46.-	Ley de Comercio Exterior.	Revocación	Artículo 94

- | | | | |
|------|---|----------------|---------------|
| 47.- | Reglamento de
Registro Público
Marítimo Nacional | Inconformidad. | Artículo 143. |
| 48.- | Ley Federal de
Pesca. | Revisión. | Artículo 95 |
| 49.- | Reglamento de la
Ley Federal de
Pesca. | Revisión. | Artículo 136. |
| 50.- | Ley General de
Salud. | Inconformidad. | Artículo 438. |
| 51.- | Reglamento de la
Ley General de
Salud en materia
de Salubridad
Internacional. | Inconformidad. | Artículo 89. |
| 52.- | Reglamento de la
Ley General de
Salud en Materia
de Control Sanitario
de la Publicidad. | Inconformidad. | Artículo 111. |

- 53.- Reglamento de la Inconformidad. Artículo 132.
Ley General de Salud en
materia de Investigación
para la Salud.
- 54.- Reglamento de la Inconformidad. Artículo 259.
Ley General de
Salud en Materia
de Protección de
Servicios de
Atención Médica.
- 55.- Reglamento de la Inconformidad Artículo 136.
Ley General de
Salud en Materia
de Control Sanitario
de la Disposición
de Organos, Tejidos
y Cadáveres de Seres
Humanos.
- 56.- Reglamento para la Inconformidad Artículo 335.
Industrialización
Sanitaria de la carne.

57.-	Reglamento de Restaurantes, Cafés, Fondas, Loncherías, Torterías, Taquerías, Servicio de Comedor en Casa de Huéspedes Neverías, Ostionerías, Salones de Té y demás establecimientos similares.	Revisión	Artículo 51.
58.-	Ley Federal de Turismo.	Revisión	Artículo 55
59.-	Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes.	Revisión	Artículo 76
60.-	Reglamento de la Ley Federal de Turismo.	Revisión	Artículo 85

61.- Reglamento de
Agencias de
Viajes.

Revisión

Artículo 61

Mención especial ameritan el recurso de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución contemplados en el artículo 116 fracciones "I" y "II" del Código Fiscal de la Federación.

En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el segundo párrafo de su artículo 1o. señala que dicho orden no será aplicable a diversas materias, entre las que destacan las de carácter fiscal, sin embargo el tercer párrafo del mismo numeral restringe esta excepción, de tal suerte que únicamente queda excluida de la aplicación de esta Ley la materia fiscal tratándose de contribuciones y accesorios que deriven directamente de aquellas, situación que en su momento se comentó al realizar el análisis al artículo 1o., y que ahora retomamos por considerar podrían no quedar excluidos y como consecuencia el transitorio en comentario derogaría el recurso de revocación contenido en la fracción II del artículo 117 del Código Tributario Federal, que señala:

Artículo 117.- El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

II.- "Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley".

Igualmente en nuestra opinión, queda derogado el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en los supuestos contenidos en las fracciones II y III del artículo 118 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dicen:

Artículo 118.- El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procederá contra los actos que:

II.- "Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que esté no se ha ajustado a ley".

III.- "Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código".

Como se puede observar son diversos los recursos administrativos contemplados en distintos ordenamientos legales, de lo que se desprende, que el acierto más importante de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es como lo establece este artículo segundo transitorio: "el derogar todas las disposiciones que se opongan a ésta ley, en particular todo lo relacionado a los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por ésta ley".

De tal suerte, que podemos concluir que todos los recursos administrativos excepto los vinculados a las materias señaladas en el artículo 1º, segundo párrafo de la ley, es decir, la materia fiscal tratándose de contribuciones y accesorios que deriven directamente de aquellas, financiera, responsabilidad de servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria, laboral y la actuación constitucional del ministerio público se derogarán a partir de la entrada en vigor de la Ley en comento.

Lo anterior constituye, sin lugar a dudas, un avance significativo en la materia, aunque consideramos que en lo que se refiere a la materia fiscal, se debe de superar y señalarse de manera expresa si quedan o no revocados los recursos de revisión y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, en los términos antes expuestos. Caso en el que se deberá de perfeccionar el trámite de los recursos y señalar como supletorio en este rubro precisamente al Código Tributario Federal, que constituye en este apartado la legislación administrativa mas completa.

TERCERO. En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.

CUARTO. Los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de la presente Ley, se seguirán substanciando conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

Estos artículos son lo suficientemente claros por lo que no ameritan mayor comentario.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el examen que hemos realizado en este sencillo trabajo, podemos elaborar algunas conclusiones, en las que no se pretende elaborar un resumen todavía mas apretado de las reflexiones anteriores, pues están dirigidas esencialmente a proponer algunas modificaciones a nuestro ordenamiento jurídico, a fin de vigorizar la protección jurídica de los derechos y los intereses legítimos de los administrados,

Primera.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, encuentra su fundamento constitucional en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Ley Suprema, precepto al cual la doctrina le ha dado el nombre de "facultades implícitas".

Segunda.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe en un futuro extender su aplicación tanto a la Administración Pública Federal Centralizada, como a la Paraestatal, excluyendo únicamente a las empresas de participación estatal y materias tales como las señaladas en el segundo párrafo del artículo 1o.

Tercera.- El cuerpo legal materia del presente estudio constituye un primer paso en esta materia, que aunque no es lo que la doctrina y en general los especialistas en la materia venían requiriendo de los poderes constituidos, es un esfuerzo inicial para conseguir la protección jurídica de los administrados, en aras de un sano ejercicio del poder.

Cuarta.- Ahora que se ha dado el primer paso en este apartado, surge la necesidad de contar con un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que además de absorber las funciones del actual Tribunal Fiscal de la Federación, tenga jurisdicción obligatoria en contra de las resoluciones definitivas emitidas por las autoridades cuya actuación se encuentra regulada por este cuerpo legal.

Quinta.- En nuestra opinión este estudio deja en evidencia que, si bien es cierto, se realizó un gran esfuerzo, el cuerpo legal analizado no cumple cabalmente con su destino legislativo, por lo que es indispensable que este ordenamiento sea objeto de múltiples reformas y adiciones, en los términos que quedaron asentados a lo largo de este trabajo y, en tanto esto no se realice deberán continuar aplicándose de manera supletoria a las diversas leyes administrativas, con todos los inconvenientes legales que se pretendían solucionar.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA

FUENTES DOCTRINALES

1. Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso". Editorial Porrúa, México, 1982.
2. Arrijo Vizcaino, Adolfo, "Derecho Fiscal". Editorial Themis, México, 1982.
3. Carrillo Flores, Antonio, "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración". Editorial Porrúa, México, 1939.
4. Carrillo Flores, Antonio, "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa, México, 1973.
5. Croda Musule, Héctor, "Notas para un Proyecto de Código Federal de Procedimiento Administrativo". Tesis E.L.D., 1981.
6. Dromi, Roberto, "Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública". Bogotá, 1980.
7. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos", en la obra colectiva, "Estudios de Derecho Público Contemporáneo". Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1972.
8. Fix-Zamudio, Héctor, "La Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Revista Colección de México, México, 1983.
9. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1992.
10. García Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo". Madrid, 1977.
11. Gómez Pérez, Mara, "Proyecto de Código Federal de Procedimiento Administrativo". Tesis E.L.D., 1983.
12. González Pérez, Jesús, "Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos". Madrid 1977.

13. González Pérez, Jesús, "Derecho Procesal Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, 2a. De., Tomo I. Madrid, 1964.
14. González Pérez, Jesús, "El Administrador". Madrid, 1966.
15. González Pérez, Jesús, "La Administración Pública y Libertad". Editorial del Colegio de México, México, 1971.
16. González Pérez, Jesús, "La España de los Años 70", Volumen III. Madrid, 1974.
17. Huntford, Roland, "The New Totalitarians". New York, 1972.
18. Orendain Kunhardt, Ignacio, "Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios)". Editorial Themis, México, 1995.
19. Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1974.

PUBLICACIONES PERIODICAS

1. Diario Oficial de la Federación. Organismo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicación Oficial.
3. Revista Ars Iuris. Publicada por el Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.
4. Seminario Judicial de la Federación, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

1. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI. Editorial Driskill, S. A. Argentina, 1986.

2. Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, México, 1963.

FUENTES LEGISLATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995. Editorial Porrúa, México, 1995.
2. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 1995. Editorial Porrúa, México, 1995.
3. Código Federal de Procedimientos Administrativos. Editorial Porrúa, México, 1995.
4. Código Fiscal de la Federación. Editorial Themis, 1995, México, 1995.
5. Ley de Amparo. Ediciones Andrade, México, 1995.
6. Ley de Comercio Exterior, versión publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de julio de 1993.
7. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, versión publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994.
8. Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial. Ediciones Delma, México, 1995.
9. Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa, México, 1995.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México, 1995.
11. Ley de Aguas Nacionales. Ediciones Andrade, México, 1995.
12. Ley Forestal. Ediciones Andrade, México, 1995.
13. Ley Federal de Salubridad Animal. Ediciones Andrade, México, 1995.
14. Ley Federal de Salubridad Vegetal. Ediciones Andrade, México, 1995.
15. Reglamento de la Ley Forestal. Ediciones Andrade, México, 1995.
16. Ley de Fomento de Propiedad Industrial. Editorial Porrúa, México, 1995.

17. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Ediciones Andrade, México, 1995.
18. Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Editorial Porrúa, México, 1995.
19. Reglamento de la Distribución de Gas. Editorial Porrúa, México, 1995.
20. Reglamento de la Ley Federal de Correduría Pública. Editorial Porrúa, México, 1995.
21. Ley sobre Metrología y Normalización. Editorial Porrúa, México, 1995.
22. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero. Editorial Porrúa, México, 1995.
23. Reglamento para el Autotransporte. Transporte Federal de Carga. Editorial Porrúa, México, 1995.
24. Reglamento para el Transporte Federal Exclusivo de Turismo. Editorial Porrúa, México, 1995.
25. Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros. Editorial Porrúa, México, 1995.
26. Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional. Editorial Porrúa, México, 1995.
27. Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial. Mar Navegable. Playas y Zonas Federal Marítimo, Terrestre y Terrenos Ganados al Mar. Editorial Porrúa, México, 1995.
28. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Ediciones Andrade, México, 1995.
29. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Ediciones Andrade, México, 1995.
30. Reglamento de la Ley Adquisición y Obras Públicas. Editorial Porrúa, México, 1995.
31. Ley General de Bienes Nacionales. Ediciones Andrade, México, 1995.
32. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Ediciones Andrade, 1995.

33. Reglamento para la Protección del Ambiente. Contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido. Ediciones Andrade, México, 1995.
34. Reglamento de la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Ediciones Andrade, México, 1995.
35. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Ediciones Andrade, México, 1995.
36. Ley General de Educación. Editorial Porrúa, México, 1995.
37. Ley Federal de Derechos de Autor. Editorial Porrúa, México, 1995.
38. Ley Minera. Editorial Porrúa, México, 1995.
39. Reglamento de la Ley Minera. Editorial Porrúa, México, 1995.
40. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Editorial Porrúa, México, 1995.
41. Reglamento General de Seguridad Radiológica. Ediciones Andrade, México, 1995.
42. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Ediciones Andrade, México, 1995.
43. Ley Federal de Cinematografía. Editorial Porrúa, México, 1995.
44. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Ediciones Andrade, México, 1995.
45. Ley Federal de Protección al Consumidor. Ediciones Andrade, México, 1995.
46. Ley de Información, Estadística y Geografía. Ediciones Andrade, México, 1995.
47. Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica. Editorial Porrúa, México, 1995.
48. Reglamento Nacional de Caballos de Pura Sangre. Ediciones Andrade, México, 1995.

49. Reglamento Nacional de Carreras de Galgos. Ediciones Andrade, México, 1995.
50. Reglamento de la Ley Federal de la Ley de Radio y Televisión Relativo al Contenido de las Transmisiones en Tadio y Televisión. Editorial Porrúa, México, 1995.
51. Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. Ediciones Andrade, México, 1995.
52. Reglamento de la Ley General de Población. Ediciones Andrade, México, 1995.
53. Reglamento de la Ley Generl de Población. Ediciones Andrade, México, 1995.
54. Ley de Comercio Exterior. Editorial Porrúa, México, 1995.
55. Reglamento de Registro Público Marítimo Nacional. Ediciones Andrade, México, 1995.
56. Ley Federal de Pesca. Ediciones Andrade, México, 1995.
57. Reglamento de la Ley Federal de Pesca. Ediciones Andrade, México, 1995.
58. Ley General de Salud. Ediciones Andrade, México, 1995.
59. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Salubridad Internacional. Ediciones Andrade, México, 1995.
60. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad. Ediciones Andrade, México, 1995.
61. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud. Ediciones Andrade, México, 1995.
62. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección de Servicios de Atención Médica. Ediciones Andrade, México, 1995.
63. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Disposición de Organos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos. Ediciones Andrade, México, 1995.
64. Reglamento para la Industrialización Sanitaria de la Carne. Ediciones Andrade, México, 1995.

65. Reglamento de Restaurantes, Cafés, Fondas, Loncherías, Torterías, Taquerías, Servicio de Comedor en Casa de Huespedes, Neverías, Osterías, Salones de Té y demás establecimientos similares. Ediciones Andrade, México, 1995.
66. Ley Federal de Turismo. Editorial Porrúa, México, 1995.
67. Reglamento de Establecimientos de Hospedaje, Campamentos y Paradores de Casas Rodantes. Ediciones Andrade, México, 1995.
68. Reglamento de la Ley Federal de Turismo. Editorial Porrúa, México, 1995.
69. Reglamento de Agencias de Viajes. Editorial Porrúa, México, 1995.