

456

Reg



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA  
PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**JAIME ARMANDO OLALDE VIEYRA**



**ASESOR DE TESIS:**

**LIC. FLAVIO SALVAN RIVERA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**MARZO DE 1996**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 18 de marzo de 1996.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad OLALDE VIEYRA JAIME ARMANDO, ha elaborado la tesis denominada "LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR", bajo la asesoría del Lic. Flavio Galvan Rivera, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN GONZALEZ  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**HOMENAJE POSTUMO, CON CARÍÑO Y MUCHO RESPETO A LA  
MEMORIA DE MI SEÑOR PADRE:**

**LUIS OLALDE HERNANDEZ.**

**A MI SEÑORA MADRE:**

**MARIA CRUZ VIEYRA MORENO,**

**CON TODO MI AMOR Y RESPETO, POR SU BUEN CONSEJO Y  
ETERNA GRATITUD.**

**A MIS HERMANOS:**

**LUIS  
GUADALUPE  
JUAN  
VIRGINIA,**

**FRATERNALMENTE, CON TODO MI CARÍÑO Y RESPETO.**

**A MI ESPOSA Y A MIS HIJOS;**

**JUAN  
ESTEBAN  
ESTRELLA  
FABIAN,**

**CON LA ILUSION FERVIENTE DE QUE REPRESENTA LA  
MOTIVACION PARA QUE TENGAN EXITO EN SUS VIDAS.**

**A MIS AMIGOS Y MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO,**

**POR LA CONFIANZA QUE ME BRINDAN Y POR SUS SABIAS  
ENSEÑANZAS.**

# I N D I C E

PAG.  
I

**INTRODUCCION.** . . . . .

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

#### **I.- DERECHO MEXICANO:**

A) EPOCA PREHISPANICA. . . . .	1
B) EPOCA COLONIAL. . . . .	3
C) EPOCA INDEPENDIENTE. . . . .	5
1.- Constitución de 1824. . . . .	6
2.- Ley Lares de 1853. . . . .	8
3.- Constitución de 1857. . . . .	14
4.- Constitución de 1917. . . . .	16

#### **II.- DERECHO EXTRANJERO:**

A) DERECHO FRANCES. . . . .	22
B) DERECHO ESPAÑOL. . . . .	27
C) DERECHO ANGLOAMERICANO. . . . .	34
D) DERECHO ALEMAN. . . . .	42

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO VIGENTE.**

#### **I.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA:**

A) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. . . . .	46
B) CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. . . . .	52
C) REVISION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. . . . .	56

#### **II.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

A) DEFINICION. . . . .	60
B) FUNDAMENTO. . . . .	71
C) NATURALEZA. . . . .	74
D) CARACTERISTICAS. . . . .	75
E) OBJETO. . . . .	79
F) CLASIFICACION. . . . .	83
G) ELEMENTOS. . . . .	87

H) REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD. . . . .	87
I) RESOLUCION. . . . .	91
J) EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DE PETICION. . . . .	109

**CAPITULO TERCERO.**

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL  
DEL CONSUMIDOR.**

**I.-LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR DE  
1975:**

A) EXPOSICION DE MOTIVOS. . . . .	114
B) CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. . . . .	116
C) PROCEDIMIENTOS. . . . .	123
D) RECURSOS ADMINISTRATIVOS. . . . .	135
E) REFORMAS A LA LEY (1985). . . . .	141

**II.-LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR DE  
1992:**

A) EXPOSICION DE MOTIVOS. . . . .	152
B) ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. . . . .	166
C) PROCEDIMIENTOS. . . . .	167
D) RECURSO ADMINISTRATIVO. . . . .	170

**III.- LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION.  
1992:**

A) COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. . . . .	182
B) PROCEDIMIENTOS. . . . .	183
C) RECURSO ADMINISTRATIVO. . . . .	187

CONCLUSIONES. . . . .	192
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA. . . . .	195
-----------------------	-----

## INTRODUCCION

La historia de México registra etapas de lucha y de sacrificio de su pueblo, destacándose entre ellas momentos de especial trascendencia, pero que han dado lugar a la paz social que actualmente vivimos. Se resumen en la conquista sufrida y el coloniaje prolongado por 300 años, la consecuyente independencia, la revolución intestina en los albores del presente siglo y su culminación en el Estado de Derecho enmarcado por nuestra Carta Magna, que nos brinda instituciones de prestigio mundial.

La evolución histórica de nuestro derecho en las épocas prehispánica y colonial se caracterizó, principalmente, por la existencia de sistemas jurídicos dedicados a la impartición de justicia en los que predominaron los asuntos penales, civiles, militares, mercantiles y religiosos, sin que se lograran distinguir y mucho menos regular las actividades administrativas, no formalmente, ya fueran las del rey azteca o las del virrey o del comendador españoles, a pesar de que resulta obvio que las ejercieron con igual o mayor amplitud que las demás que les fueron propias.

En realidad, fue hasta que se logró la independencia de México que la materia administrativa empieza a regularse y por ende a cobrar importancia y aquí es necesario destacar la fructífera labor jurídica del ilustre mexicano Teodosio Lares, a quien merecidamente se le reconoce en el ámbito doctrinal como organizador de la justicia administrativa en nuestro país, pues no solamente resaltó la importancia del surgimiento del Derecho Administrativo como ciencia, sino que, además, puso en evidencia la afectación de que era objeto el particular por los actos de la administración contrarios a la ley, lo que desde luego motivó que en el año de 1853, creara la Ley del Contencioso-Administrativo que por ello lleva su nombre, seguida del Reglamento de la misma, inspirados en el Derecho Francés que había creado el Consejo de Estado, que aún actualmente se tienen como muy avanzados para su tiempo.

Es por todo ello que en el Capítulo Primero del presente trabajo, se hace una breve referencia a la evolución histórica de las normas destinadas a la defensa de los derechos e intereses de los administrados en nuestro país, hasta el surgimiento pleno de nuestro Estado de Derecho y en este mismo Capítulo se analizan también, como antecedentes, los medios de protección de los administrados en los países: Francia, España, Inglaterra, Estados Unidos y Alemania.

Ahora bien, después de las vicisitudes propias de la naciente rama del derecho, es decir, del Derecho Administrativo, desde principios del presente siglo, aún bajo la vigencia de la Constitución Federal de 1857, que entre otras instituciones introdujo formalmente el amparo y, particularmente, a partir de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que hoy nos rige, la justicia administrativa cobra mayor auge. La labor legislativa empezó a manifestarse además, con la expedición de leyes y reglamentos para regular el funcionamiento y control de las actividades administrativas del Estado y con la creación de órganos destinados a resolver los problemas suscitados entre la administración y los particulares, como lo fue el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, que sin embargo fue controvertida su creación por nacer sin apoyo constitucional.

Es cierto que la impartición de justicia administrativa se encontró desde entonces respaldada por la intervención de los órganos del Estado, pero la expansión de sus atribuciones tornó más complejo su funcionamiento y control, de tal manera que en su afán de servir a la colectividad en sus necesidades sociales, fue transgrediendo sensiblemente los derechos e intereses de los administrados.

Se pueden señalar, entre otras circunstancias que dan origen a tal problemática, la ineficiencia o irresponsabilidad que en algunos casos muestran los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, a través de quienes la Administración Pública materializa su actuación en la emisión del acto administrativo que es lesivo para el administrado, así como a la ausencia de una regulación uniforme y completa de medios jurídicos que sean verdaderamente eficaces para la debida protección de

los derechos e intereses vulnerados y, en general, los diversos procedimientos establecidos en múltiples leyes de carácter administrativo.

Atento a lo anterior, en el Capítulo Segundo se hace referencia a la justicia administrativa en nuestro país, analizando la forma en que se encuentra estructurada, centrandó nuestra atención en el estudio de los medios de defensa al alcance de los administrados que resultan afectados por los actos de la administración, especialmente lo que se refiere al recurso administrativo, a la luz de los criterios doctrinales y a la legislación emitidos en la materia y que son útiles para precisar sus principios rectores.

Sobre el particular, se alude a las diversas acciones que ha emprendido la Administración Pública, en el marco de sus programas de simplificación y modernización administrativas, que han contribuido a disminuir el alto índice de ilegalidad de sus actos, así como a la labor del legislador, que con el objeto de regular definitiva y uniformemente al recurso administrativo y más aún a todo el procedimiento desde el nacimiento mismo del acto administrativo, emitió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que si bien se les limitó a la primera a regular únicamente la actuación de la Administración Pública Centralizada y a la segunda a la regulación exclusiva de Administración Pública del Distrito Federal, significa un buen avance en la materia, motivo por el cual en el Capítulo de referencia se analizan las normas aplicables al recurso administrativo.

Finalmente, en el Capítulo Tercero de este trabajo, se procede al análisis de los procedimientos administrativos seguidos ante la Procuraduría Federal del Consumidor y en forma muy especial de los recursos administrativos que pueden interponerse ante la misma y que son el tema central de esta tesis, en que se muestra su evolución a partir de la expedición de la ley que le dió origen, es decir, de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, las reformas a la misma en el año de 1985, así como de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992

que hoy se encuentra vigente y que concedió a esa Procuraduría la atribución de aplicar lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en materia de verificación y vigilancia, de la que también se analizan brevemente los procedimientos que contiene y el recurso administrativo de carácter innominado que establece y que también puede interponerse ante la Procuraduría Federal del Consumidor por las personas afectadas por ésta, con motivo de la aplicación de dicha ley en las materias mencionadas; de igual manera, en este mismo Capítulo se integraron las propuestas de reforma legislativa que podrían contribuir a una impartición de justicia administrativa más eficiente para la protección de los derechos e intereses de los administrados.

**CAPITULO PRIMERO  
ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

**I.- DERECHO MEXICANO:**

- A) EPOCA PREHISPANICA.**
- B) EPOCA COLONIAL.**
- C) EPOCA INDEPENDIENTE.**
  - 1.- Constitución de 1824.**
  - 2.- Ley Larrea de 1853.**
  - 3.- Constitución de 1857.**
  - 4.- Constitución de 1917.**

**II.- DERECHO EXTRANJERO:**

- A) DERECHO FRANCES.**
- B) DERECHO ESPAÑOL.**
- C) DERECHO ANGLOAMERICANO.**
- D) DERECHO ALEMAN.**

## **CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO**

### **I.- DERECHO MEXICANO.**

#### **A) EPOCA PREHISPANICA**

Para mesoamérica, entidad geográfica que en buena parte corresponde a nuestro actual territorio nacional y a otros países hacia el sur, antes de la llegada de los peninsulares, no se registra antecedente alguno acerca de lo que hoy conocemos como recursos administrativos.

Antes de continuar, es conveniente precisar que, en términos generales, recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal.<sup>1</sup> Es un medio que permite inconformarse por un acto que se considera contrario a la ley.

En la época precortesiana, sin embargo, se regularon recursos en el ámbito jurisdiccional. En el presente trabajo, como se encuentra orientado al estudio de los recursos administrativos, únicamente se harán algunas consideraciones a cerca de la impartición de justicia.

Respecto de las comunidades indígenas que poblaban dicha entidad geográfica y que por cierto se encontraban dominadas por el pueblo azteca, Florencio Maya Lomeli señala : " A la cabeza de la administración de justicia estaba el rey, como lo estaba a la del sacerdocio y de la guerra; aquí pueblo no conoció más división de poderes que la que imponía la necesidad de repartir el trabajo".<sup>2</sup>

Lo anterior viene a explicar de muy buena forma la ausencia, no de actividad administrativa del gobierno del rey, que por el contrario debe

<sup>1</sup> POA Rafadi de, Diccionario de Derecho. Edt. Porrúa, S. A. pág. 325.

<sup>2</sup> Breve reseña histórica de la Administración de Justicia. Ed. Micrográfica. México 1954. pág. 15.

considerarse sumamente abundante y sobre todo compleja, sino de una falta de regulación de esa actividad, pues, por otro lado, en las materias civil, penal, militar y mercantil, principalmente, esas comunidades contaban ya con un derecho y el establecimiento de un sistema de tribunales organizado para administrar justicia.

Destacan el Derecho Penal Maya y el Azteca, por las penas tan severas que imponían los jueces en sus sentencias por la comisión de delitos, en donde prevalecía la pena de muerte, causando hoy nuestra admiración. Pero lo importante es que también existió la posibilidad de que el afectado pudiera inconformarse ante tales fallos.

El sistema de impugnación normalmente operaba en las causas criminales, en donde se utilizó principalmente la apelación. Los tribunales de primera instancia conocían de las controversias del pueblo; a ellos les correspondía resolver en salas de tres o cuatro jueces, pues era colegiado este tipo de tribunales. La sentencia era pronunciada en nombre del presidente, "tlacatécat". La decisión se llamaba "tlacontequitzil" y la pregonaba el "tecpóyotl".

Sobre el tribunal de primera instancia estaba el Tribunal Superior "Tlacxitlán", bajo la presidencia del Canciller de Justicia "Cihuacoatl". Las decisiones de este tribunal eran inapelables; podía apelarse ante él de las decisiones de los jueces de primera instancia. El tribunal superior era al mismo tiempo el tribunal de la nobleza.<sup>3</sup>

Cabe destacar que el proceso penal debía concluirse en un máximo de 80 días y que la conducta irregular de los jueces, podía dar lugar a la imposición de sanciones e inclusive de la pena de muerte.

En relación a la forma en que se administraba justicia, el autor citado anteriormente explica: En el idioma azteca "justicia" se dice "tlamelahuacachinaztil"; palabra derivada de "tlamelahua", ir derecho, vía recta a alguna parte. No indica la obligación del juez de someterse a una ley o mandato; sólo la de buscar la línea recta, es decir, usar su propio

---

<sup>3</sup> *Ibidem.* pág. 9.

criterio. Cada caso tenía su ley, pero el criterio del juez estaba influenciado por las costumbres y el ambiente social.<sup>4</sup>

## **B) EPOCA COLONIAL.**

La conquista de México trajo consigo, entre otras consecuencias, el establecimiento de una gran cantidad de tribunales, así como la expedición y aplicación de innumerables leyes. A pesar de ello, la característica de esta época, al igual que de la prehispánica, fue la falta de regulación de la actividad administrativa que permitiera distinguir en la legislación el establecimiento de recursos administrativos que pudieran interponerse ante los actos derivados de esa actividad.

Es obvio que el gobierno de la corona española, los virreyes y la multitud de funcionarios que administraban la colonia, llevaban a cabo actos administrativos que iban en contra de los gobernados.

En cuanto a los tribunales que se establecieron en México a raíz de la conquista, se encuentran los competentes en materia fiscal y otros de carácter especial e inclusive religiosos, cuya abundancia se vio enriquecida con el establecimiento de diversos fueros en las materias de diezmos, minas, mercantiles, de guerra, etc.

Por lo que hace a la legislación, sobresalen las diferentes disposiciones relativas a la impartición de justicia de los indios; lugar importante ocupan el Consejo Real y Supremo de Indias, el Juzgado General de Indios y el Consejo de Cámara de Indias.

Es cierto que la diversidad de leyes que se aplicaron en la colonia, proveyeron a los afectados de la posibilidad de impugnar los actos de las autoridades respecto de materias como la penal, civil, mercantil, administrativa y eclesiástica, entre otras, mediante recursos como el de apelación, de súplica, de fuerza, sanables, insanables y otras denominaciones.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.* págs. 14 y 15.

También son de gran importancia para la administración de justicia, las quejas que se reunían e investigaban, bajo un sistema de acción popular, en contra de ex-funcionarios a quienes se les instruyó el juicio de residencia, como una forma singular de prevenir y corregir todos los abusos y arbitrariedades de quienes ejercían actividades administrativas.

A pesar de que no se aprecia textualmente en la legislación colonial el señalamiento de recursos administrativos, es clara su existencia fáctica, pues, de acuerdo con Gonzálo Armenta Hernández, ya en la colonia los recursos administrativos tenían por objeto combatir los abusos fiscales y eran interpuestos directamente ante el virrey. Si bien éste tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso o exceso de la autoridad, había casos en que el propio virrey acordaba turnarlo a un magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema.<sup>5</sup>

Cita el autor de referencia a Alonso de Zorita: "Acabada la cuenta del pueblo, tráese a la Audiencia y Tásase, y acuden los Indios a decir que la cuenta no está buena y a pedir que los desagravien, porque el tributo que les han impuesto es excesivo; dáse traslado al encomendero, dura el pleito un año o medio más o menos..."<sup>6</sup>

En realidad, como lo afirma Fix-Zamudio, en la época colonial predominó el sistema que califica como judicialista, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los órganos judiciales, es decir, a las audiencias, y en última instancia al Consejo de Indias, el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive los provenientes de los virreyes, comprendiendo también los asuntos tributarios, pero estos últimos se atribuyeron, en virtud de las Ordenanzas de Intendentes de 1786, a la Junta Superior de Hacienda, como órgano de apelación en esa materia.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 2a. Ed. Edit. Porrúa. S. A. México 1992. pág. 49.

<sup>6</sup> Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España. 2a. Ed. UNAM. México 1963.

<sup>7</sup> Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. En Memoria de El Colegio Nacional. Tomo IX. No. 3. Año 1980. págs. 99 y 100.

He aquí los antecedentes inmediatos y directos del recurso administrativo en la época colonial, con una existencia de hecho únicamente pero que con el transcurso del tiempo y al irse diferenciando las funciones públicas, es decir, al precisarse cuáles correspondían a la administración pública y desde luego al surgir el Derecho Administrativo como ciencia, fue adquiriendo existencia legislativa.

Antes de concluir la presente etapa, es conveniente hacer una breve referencia a la Constitución de Apatzingán de 1814,<sup>8</sup> que si bien es cierto fue de efímera vida y nula aplicación y no es de encontrarse en sus disposiciones antecedentes del recurso administrativo, ni más aún, como observa el Maestro Vásquez del Mercado, no es antecedente del juicio de amparo, es útil pues vemos que se van engendrando lo que hoy conocemos como garantías individuales.

Por ejemplo, el artículo 38 de esta Constitución señala: "Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley"; significa que la autoridad debe apegarse a lo que establece la ley, premisa que desde luego caracteriza al principio de legalidad. El artículo 37 de la misma: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública". Como se expondrá más adelante, el recurso administrativo se fundamenta por un lado, en la posibilidad de la administración de revisar sus actos y, por otro, en la facultad que tiene el afectado para inconformarse en contra de dichos actos.

### **C) EPOCA INDEPENDIENTE.**

Después de 300 años de dominación española, por fin, en 1821, México logra su independencia e inicia una nueva etapa de organización en todos los órdenes; social, político, económico, etc.

En el ámbito legislativo, empezamos a ver la expedición de constituciones, leyes, decretos, bandos, etc. en los que se destacan la

<sup>8</sup> LEMOINE Ernesto. Documentos para la Historia del México Independiente 1808-1824. Edit. Miguel Angel Porrúa. Libro Editor. México 1967.

protección del ciudadano a través de diversas garantías como la de igualdad, propiedad, libertad, legalidad, que inclusive adquieren rango constitucional. Un claro ejemplo de esto lo tenemos en el artículo 18 del Acta Constitutiva de la Federación, expedida a principios de 1824: "Todo hombre que habite en el Territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia". Por su parte el artículo 30 del mismo ordenamiento dispuso: "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano".

En la época que se estudia y hasta antes de la expedición de la Constitución Federal de 1917, observamos una labor legislativa prácticamente nula en cuanto al recurso administrativo, pero por el contrario, se vuelve generosa en otros ámbitos de la justicia, con la introducción por un lado del juicio de amparo y por otro, del contencioso-administrativo.

#### 1.- Constitución de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, fue sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre del mismo año.<sup>9</sup> Esta Constitución adoptó un sistema judicialista con base en la división de poderes. Creó un Consejo de Gobierno con facultades para dictaminar las consultas del presidente y aquí ya percibimos la noción del contencioso-administrativo, pues una de las facultades del presidente, conforme al artículo 110 de esa Constitución, concretamente la 21a., era la de "Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y escritos con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la corte suprema de justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos".

<sup>9</sup> LABASTIDA Herasile. Documentos para la Historia del México Independiente 1823-1877. Edit. Miguel Angel Porrúa. Librero Editor, México 1988.

En esta Constitución también encontramos una garantía muy importante, referente al principio de legalidad, la cual se plasmó en su artículo 152: "Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la república, si no es en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma en que esta determine". Sería el equivalente al artículo 14 de nuestra Constitución vigente.

Algunos otros aspectos de la Constitución de 1824 serán tratados un poco más adelante, a propósito de los tribunales administrativos y propiamente del contencioso-administrativo. De igual manera me referiré a la Constitución Centralista de 1836, mejor conocida como Constitución de las Siete Leyes, aún cuando hay quien afirma que son ocho, que también contemplaron diversas disposiciones sobre el contencioso-administrativo.

Ahora bien, lo hasta aquí expuesto permite establecer que la falta de regulación en la ley del recurso administrativo, se debe a que no se diferenciaban los actos de los gobernantes que tuvieran carácter administrativo, de los restantes actos realizados, además, el Derecho Administrativo apenas estaba surgiendo como ciencia.

En sus Lecciones de Derecho Administrativo, Teodosio Lares hace ver diáfanamente y en su debida oportunidad, la falta de regulación de recursos por medio de los cuales pudieran defenderse los ciudadanos de los actos administrativos:

"No distinguiéndose en los negocios de la administración los que son puramente administrativos, de los contencioso-administrativos, los derechos de los ciudadanos se perjudican, sufren sus intereses, careciendo de remedios saludables, sin quedarles otro arbitrio que el inseguro y por lo común ineficaz, de la responsabilidad; los errores de la administración no se corrigen, y la energía en la acción del ejecutivo, es la ruina de aquéllos sobre los cuales se ejerce".

"En vano sería buscar en la legislación vigente un recurso que proporcionara la reparación de tan graves perjuicios. La Ley 38, tit. 15. libro 2o. Recop. Ind., reconoció el principio de que el mismo gobierno

debía decidir si un negocio era de administración, o de justicia; más la 35 del mismo título y libro, atribuye a las audiencias el conocimiento de la apelación en aquella clase de negocios, confundiendolos así con los de justicia. La misma confusión se hace en la Cédula del 20 de agosto de 1806, que reiterando lo dispuesto en las leyes citadas, concede a las audiencias la calificación del grado en las apelaciones de los negocios de gobierno".<sup>10</sup>

El citado autor añade que la ordenanza de Intendentes dividió los negocios de su conocimiento en causas de justicia, policía, hacienda y guerra: pero que de nada podía servir para el fin que se propone la ciencia del Derecho Administrativo, que es combinar en la acción del gobierno, el interés general con los intereses y derechos de los particulares.

## 2.- Ley Lares de 1853.

A propósito de lo que hemos comentado de Teodosio Lares, la doctrina reconoce que a él se debe la organización de la justicia administrativa en México, por medio del contencioso-administrativo, tomado directamente del Derecho Francés, el que plasmó con su marca particular en la Ley de 1853, que desde luego lleva su nombre en la actualidad y a la cual nos referiremos en lo subsecuente, no sin antes hacer un pequeño recordatorio de ese proceso.

### Antecedentes del Contencioso-Administrativo:

Es muy común que al referirse al establecimiento en nuestro país del contencioso-administrativo, los autores lo hagan a partir de la Ley Lares, aún cuando se reconocen los antecedentes legislativos anteriores a la misma, de esta institución jurídica típicamente francesa.

Entre los antecedentes de los tribunales administrativos, el autor Fix-Zamudio señala: "un aspecto muy restringido de proceso administrativo

<sup>10</sup> Coordinación de Humanidades. Ed. Facsimilar. UNAM, México 1978, págs. 6 a 8.

fue introducido por el artículo 137, fracción II, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes; a su vez el artículo 2o. , fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1936, introdujo un medio de impugnación judicial, que calificó de reclamo, contra las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública, expedidas por el Presidente de la República o por los gobernadores de los Estados".<sup>11</sup>

Es conveniente comentar aquí en relación a dicho reclamo en contra de las declaraciones de expropiación, que no solamente sería parte de los antecedentes del contencioso-administrativo, carácter éste que es de admitirse para esta época en que el sistema judicialista imperaba en la administración de justicia, sino que además, en mi opinión constituye un verdadero antecedente del recurso administrativo en México.

De gran importancia también, resultan las Leyes Constitucionales de 1836, de corte centralista, que es proplamente donde se inicia el contencioso-administrativo, concretamente de la Ley Quinta, artículo 12, que concedió atribuciones a la Suprema Corte para la disputa sobre contratos y negociaciones del supremo gobierno o las llevadas a cabo por su orden..."<sup>12</sup>

A los anteriores antecedentes se deben agregar los siguientes, que serían también del recurso administrativo por las razones que anoté con anterioridad: la Ley de 20 de noviembre de 1838, dispuso que ningún juicio contencioso podía abrirse sobre la legitimidad del adeudo o sobre el señalamiento de las cuotas, supuesto que sobre estos puntos el causante podía hacer valer sus reclamos ante las juntas revisoras respectivas, o acreditar en la oficina recaudadora en los casos en que no tenga lugar la revisión de esas juntas, los hechos en que crea fundar algún reclamo.

---

<sup>11</sup> ob. cit. pág. 106.

<sup>12</sup> BRIVERO SIENRA Humberto. Competencia de los Tribunales Administrativos. En Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 4. Julio de 1972. pág. 106.

Claro que el antecedente inmediato de la Ley Lares de 1853, lo encontramos en las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de igual año, teniendo como responsable también a Lares, que entre otros aspectos importantes señalaron que para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos. Estas bases dispusieron el nombramiento de un procurador general de la nación y la creación de un consejo de estado integrado por 21 personas, mismo que actuaría como órgano consultivo de las Secretarías de Estado.

Poco tiempo después, el 25 de mayo de 1853, se decretó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo o Ley Lares y, posteriormente, el 17 de junio del mismo año, se decretó el Reglamento de la misma. Esta Ley vino a delimitar los ámbitos de competencia judicial y administrativo, al señalar en su artículo 1o. que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Gabino Fraga indica que en este artículo y en el 13 de la misma, el que estableció que los tribunales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa; quedó consignada la independencia de la administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al poder judicial y resalta los aspectos más importantes de dicha ley y su reglamento.<sup>13</sup>

De acuerdo con los artículos 7o. de la ley, así como el 67 y el 70 del reglamento, nadie podía demandar al gobierno o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que previamente se hubiere presentado a la administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar por 40 días la autorización del Ministerio respectivo, y en el concepto de que pasara ese término, debía entenderse dada esa autorización. ahora que la falta de presentación de la memoria, o el transcurso del tiempo indicado, haría nulo el procedimiento judicial ( Art. 71 del Reglamento).

<sup>13</sup> Derecho Administrativo. 32a. Ed. Edt. Porrúa. S. A. México 1993. págs. 448 a 450.

En cuanto a los tribunales, no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos, etc. debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al resorte exclusivo de la administración la manera de ejecutar los fallos ( Arts. 9o. a 11 de la ley).

#### Organización de la Jurisdicción Administrativa:

Con base en el artículo 4o. de la ley, se creaba dentro del Consejo de Estado, una sección especial que debía formarse por cinco consejeros abogados que nombraría el Presidente de la República. El Consejo tenía competencia para conocer de las materias administrativas precluidas en el artículo 2o. de la propia ley; obras públicas, ajustes públicos y contratos celebrados por la administración, rentas nacionales, actos administrativos en materia de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad, inteligente explicación y aplicación de los actos administrativos y a su propia ejecución y cumplimiento.

Estas materias fueron desarrolladas en los artículos 1o. a 4o. del reglamento de la ley, con lo que la materia del contencioso-administrativo fue bastante extensa para el Consejo de Estado creado por Laredo y por eso es que al intitular el estudio que sobre él se hizo "La actualidad de la Ley Laredo de lo Contencioso-Administrativo", se tuvo en cuenta que había pensado de tal manera avanzada, que hoy se puede afirmar que todavía señala caminos que no han logrado las leyes vigentes ni la ley que regula la competencia del Tribunal del Distrito Federal.<sup>14</sup>

Por otro lado, los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso por dos magistrados propietarios y dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, y debiendo ser presidente de ese tribunal el que lo fuera de la misma Sala, que sólo votaría en caso de empate (Art. 6o. de la ley).

<sup>14</sup> BRUSEÑO SIERRA Humberto. *ob. cit.* pág. 110.

#### Procedimiento Administrativo:

El Reglamento de la Ley Lares, estableció el procedimiento administrativo respectivo, mismo que se puede resumir de la siguiente manera:

- 1.- Presentación de una reclamación ante el ministro respectivo (Arts. 6o. a 8o.).
- 2.- Si no se arreglaba el negocio con los interesados en el plazo de un mes, se pasaría a la sección de lo contencioso del consejo (Art. 9o.).
- 3.- En tal caso, se notificaba al reclamante y al Procurador General y este debía contestar la reclamación dentro del término de 20 días (Art. 9o. y 11).
- 4.- Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguientes la resolución y se ordenaba la notificación a las partes, con copia a los ministros (Arts. 13, 19 y 20).
- 5.- Tanto los ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno (Arts. 21 a 26).
- 6.- Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo (Arts. 40 a 48).
- 7.- Si dentro del término no se manifestaba Inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme (Art. 33).

Este Reglamento también contempló disposiciones relativas al procedimiento en rebeldía, la discusión verbal, competencias, previo administrativo en las acciones judiciales, autorización para litigar y para proceder.

Respecto del funcionamiento del contencioso-administrativo creado por la legislación Lares, la doctrina coincide en que fueron prácticamente antecedentes legislativos, por su efímera vida. Seguramente porque un

año después de decretarse las Bases, la Ley y el Reglamento Laresianos a que nos hemos referido, es decir, en 1854, triunfó la Revolución de Ayutla y el gobierno federal mediante Ley de 21 de noviembre de 1855, abolió toda la legislación dictada sobre administración de justicia a partir del año de 1852. Ocurrió lo mismo con la Ley de 20 de septiembre de 1853, que suprimió los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y estableció los Juzgados Especiales de Hacienda, para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviere interesado el fisco.

Posteriormente, durante la intervención francesa en nuestro país, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865 en su artículo 14 crea un Consejo de Estado de menos vida que el de Lares.

Flix-Zamudio señala dos intentos, ambos incipientes y sin aplicación efectiva, de sustituir la tradición judicialista, por el sistema francés del Consejo de Estado:<sup>15</sup>

En primer lugar, dicho Consejo fue introducido por el Instrumento provisional denominado "Bases para la Administración de la República" de 22 de abril de 1853, debido a las ideas en esta materia, del distinguido tratadista mexicano Teodosio Lares, quien inspiró la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos de 25 de mayo del propio año de 1853. Dicho Consejo de Estado seguía muy de cerca el modelo francés de la época, como organismo de justicia retenida.

El segundo ensayo, también infructuoso, se efectuó durante el efímero segundo imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de justicia retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto de Organización General de los Ministros de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos de primero de noviembre del mismo año, que se aproximan a la legislación Lares de 1853.

---

<sup>15</sup> *ob. cit.* págs. 101.

### 3.-Constitución de 1857:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el día 5 de febrero de 1857. Con base en la división de poderes establecida en su artículo 50, adopta un sistema de impartición de justicia del tipo judicialista, pues la competencia para conocer del contencioso-administrativo, la encomienda a los tribunales federales, suprimiendo en consecuencia al Consejo de Estado.

Al respecto, podemos citar el artículo 97, fracción I, en donde se faculta a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

Asimismo, el artículo 101: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal".

Por último, el artículo 102: "Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que versa el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

Como puede observarse, durante la segunda mitad del Siglo XIX, la justicia administrativa que imperó fue la de los tribunales del Poder Judicial. Coadyuvó a esta situación el juicio de amparo, que por interpretación de la Suprema Corte del artículo 14 de la Constitución de

1857, se convirtió en el medio de control de la legalidad en todo el país y de todas las materias jurídicas, y por ende de la administrativa, federal y local. Esto hizo menos sensible la necesidad de pensar en tribunales fuera de la órbita del Poder Judicial y más aún en el mismo proceso administrativo que quedaba sustituido por el amparo y lo hacía inútil como lo sostuvo Jacinto Pallares en su época.<sup>16</sup>

Por otro lado, en cuanto a los recursos administrativos, Gonzalo Armenta Hernández señala el establecimiento en la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 28 de enero de 1885, del recurso de revisión en contra de las resoluciones de los administradores de aduanas, ante la Secretaría de Hacienda o Juzgado de Distrito competente.<sup>17</sup>

Otro antecedente lo encontramos en el Plan de San Luis Potosí de Francisco I. Madero de 5 de octubre de 1910, que dispuso la revisión de los acuerdos de la Secretaría de Fomento y de los fallos de los tribunales dictados con base en la Ley de Terrenos Baldíos, ordenándose la restitución de terrenos a numerosos propietarios en su mayoría indígenas.<sup>18</sup>

Antes de continuar, es necesario hacer un pequeño paréntesis, ya que si bien hemos hablado en primer lugar de los antecedentes del recurso administrativo y simultáneamente, en una mayor medida inclusive, del contencioso-administrativo, ha sido en razón de la amplia vinculación que existe entre esas dos formas para impartir justicia administrativa, por lo que en forma preeliminar, ya que en su momento se analizará, conviene saber como operan:

La actividad de las autoridades administrativas puede dar lugar a los conflictos con los particulares. A fin de resolverlos se han establecido los recursos frente a la administración, que se desarrollan en dos facetas:

<sup>16</sup> NAVA NEGRETE Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 4, julio de 1972, pág. 262.

<sup>17</sup> *ib. cit.*, pág. 50.

<sup>18</sup> CASTAÑEDA BUTRER Oscar. *Documentos para la Historia del México Independiente*. 2a. ed. Edt. Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, México 1969, pág. 183.

1.- Oficiosa.- La misma autoridad administrativa autora del acto decide, sin que en ese momento haya pugna con el particular, sobre la legalidad de dicho acto.

2.- Contenciosa.- Los actos de la autoridad quedan sometidos, para su correcta apreciación, a las normas procesales. Esta fase se inicia una vez que queda firme el acto administrativo, al terminar el período oficioso, si el particular insiste en afirmar que se han lesionado sus intereses, la cual puede desarrollarse de dos maneras:

a) Dentro de la órbita del Poder Judicial.- sistema que pretende respetar la estricta división de poderes y que atribuye exclusivamente al judicial la organización de tribunales encargados de resolver controversias.

b) Por virtud de una justicia peculiar al Derecho Administrativo, a través de tribunales administrativos.<sup>19</sup>

El recurso administrativo se encuentra desde luego en la fase oficiosa, en donde el particular afectado por un acto administrativo, se encuentra en posibilidad de impugnarlo ante la autoridad administrativa.

#### 4.- Constitución de 1917:

El 5 de febrero de 1917, se promulgó la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", la que, recogiendo gran parte de los principios de su antecesora, la Constitución de 1857, mantuvo el relativo a la división de poderes (Art. 49), al igual que el sistema judicialista de impartición de justicia, pues en su artículo 104, fracción i, señaló competencia a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre incumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas

<sup>19</sup> MARGAN Hugo B. Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa. En Foro de México. May-Jun de 1963, pág. 13.

controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.

Fix-Zamudio refiere que la Ley de Amparo de 1919 reguló los medios de impugnación: juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal; los que se tramitaban en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito; y contra la sentencia de segundo grado, podía interponerse ya sea el recurso de súplica (de acuerdo con la vieja denominación española) que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104 Constitucional, o bien el juicio de amparo.<sup>20</sup>

Pero lo anterior se empezó a modificar, ya que el recurso de súplica se suprimió por reforma constitucional de 18 de enero de 1934, los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes y surgieron algunos órganos de jurisdicción retenida: jurado de penas fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, de 15 de abril de 1925; y en forma paralela otro jurado de revisión, en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, de 11 de enero de 1929.

A lo anterior se debe agregar; el Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, que estableció un recurso administrativo ante la junta revisora; el recurso previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, contra las resoluciones de las juntas calificadoras; el recurso contra las resoluciones del jurado de penas fiscales, ante la Secretaría de Hacienda; las inconformidades contra las resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal.

---

<sup>20</sup> *ib. cit.* págs. 102 a 104.

Los anteriores antecedentes inmediatos no sólo corresponden a los actuales recursos administrativos, sino también al contencioso tributario instaurado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936.<sup>21</sup>

Aquí debe comentarse que la creación por esa ley en 1937, del Tribunal Fiscal de la Federación, sin fundamento constitucional, fue objeto de cuestionamiento, y no fue sino hasta la reforma de 1968 al artículo 104, fracción I de nuestra Carta Magna, que se constitucionalizó. De tal manera que en el año de 1971, no fue discutida la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

El fundamento de los tribunales administrativos en el ámbito federal, lo encontramos en el artículo 104, 2o. párrafo Constitucional: "Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En tanto que en el ámbito estatal, el artículo 116, fracción IV de la misma Ley Suprema, establece: Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

De esta forma, tenemos que al respecto, en nuestro país se encuentran legalmente establecidos el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Fiscal del Estado de México, el Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz, el Tribunal del Estado de Sinaloa, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y otros del mismo carácter en los Estados de Hidalgo, Guanajuato, Guerrero, Jalisco y Sonora.

---

<sup>21</sup> ARMENTA HERNANDEZ Genzalo, ob. cit. págs. 50 y 51.

El hablar del contencioso-administrativo, obliga a recordar que entre los recursos administrativos y recursos y acciones jurisdiccionales, existen diferencias y una de las más trascendentes es precisamente la que se refiere a la jurisdicción:

"La jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deban someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial".

El autor Fix-Zamudio nos precisa cuáles son las atribuciones de los órganos que ejercen la jurisdicción administrativa, distinguiendo entre jurisdicción retenida, jurisdicción delegada y plena autonomía.<sup>22</sup>

La jurisdicción retenida se realiza por órganos situados dentro de la esfera de la administración activa, sus decisiones requieren de la homologación, del reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía.

El Cuerpo Consultivo Agrario, en términos de la Ley de Reforma Agraria de 1971, decide de manera imparcial algunos de los conflictos entre los campesinos y los propietarios agrícolas, así como de los campesinos entre sí, pero sus decisiones se consideran simples dictámenes que deben ser homologados, suscritos por el Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad agraria.

El órgano de jurisdicción delegada formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio en nombre de la administración a la cual pertenecen.

Finalmente, el órgano de plena autonomía, pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la administración activa, como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

---

<sup>22</sup> *ib. cit.* págs. 86 a 88.

Esta última jurisdicción, la de plena autonomía, sirve para precisar la diferencia que existe entre los órganos que la ejercen y los que tienen plena jurisdicción. La autonomía desvincula al órgano de toda influencia o dependencia con la administración activa y la segunda le otorga al órgano plenas facultades para emitir su resolución de anulación y condenatoria.

No sería conveniente ahondar sobre el tema en este trabajo, que está enfocado a los recursos administrativos ante la Procuraduría Federal del Consumidor; sin embargo, ya que hemos analizado a grandes rasgos la forma en que la legislación ha evolucionado los instrumentos de protección para los gobernados, particularmente ante los actos de la administración, es necesario mencionar al juicio de amparo, que como ya lo apuntábamos, fue introducido por la Constitución de 1857, como un medio de control de la legalidad en todas las materias y en todo el país.

A pesar de que en la Constitución de 1917, se señaló únicamente que el amparo procede contra leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, no haciendo distinción respecto de la naturaleza de la autoridad, de donde se colige y conforme a los principios y bases generales que contempla el artículo 107 de la propia Carta Fundamental, que los particulares afectados por actos tanto de las autoridades como de tribunales civiles, administrativos y del trabajo que reúnan los atributos esenciales de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad y surgidos dentro del ámbito de las relaciones de supra-a-sub-ordinación, podrán acudir en defensa de sus intereses al medio de control constitucional.<sup>23</sup>

Inclusive, en 1929 se creó la Sala Administrativa en el seno de la Suprema Corte, con la que se impulsó la tendencia de emplear el amparo en lo contencioso administrativo.<sup>24</sup>

De conformidad con lo sostenido por Margain Hugo B., son tres las órbitas de aplicación del juicio de amparo:

1.- Control de Constitucionalidad.- Defensa de los derechos individuales consagrados en la Constitución.

<sup>23</sup> GÓMEZ MUÑOZ María Isabel. El Juicio de Amparo Administrativo-Fiscal. En Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIV. Ene-Jun de 1984. Nos. 133, 134 y 135. pág. 188.

<sup>24</sup> MARGAIN Hugo B. ob. cit. págs. 15 y 16.

- 2.- Control de Legalidad.- Debida aplicación de la ley secundaria a los casos concretos.
- 3.- Instrumento de defensa de los particulares frente a los actos de la administración, como parte integrante del contencioso-administrativo.

Ahora bien, el amparo administrativo puede verse desde dos ángulos, de acuerdo con el órgano del cual emane el acto:

- 1.- Por actos de la Administración Pública Federal, en términos de los artículos 103 y 107 Constitucionales y su ley reglamentaria, procede el juicio de amparo indirecto o "bi-Instancial". Cabe aclarar que si se reclama una sentencia definitiva, procederá el amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y si se trata de cualquier otro acto de autoridad que no sea sentencia definitiva, la vía será el amparo indirecto ante Juez de Distrito.<sup>25</sup>
2. Por actos de los tribunales administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y los de algunos Estados de la República).

En cuanto a las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, el artículo 104, 3er. párrafo Constitucional, establece:

"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes, y siempre y cuando esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa".

---

<sup>25</sup> GOMEZ MUÑOZ María Isabel. ob. cit. pág. 190.

## **II.- DERECHO EXTRANJERO.**

### **A) DERECHO FRANCES.**

Son muchas las instituciones jurídicas que nuestro derecho ha adoptado del Derecho Francés, como es el caso del Código Civil vigente que en muy buena parte recogió las normas del Código de Napoleón. En la materia que nos ocupa, dentro del ámbito de la justicia administrativa, adquiere un lugar importante el contencioso-administrativo, creado por el Consejo de Estado de ese país y que fue trasladado a nuestra legislación, conservando hasta hoy muchos de sus principios, que han venido aplicandose y se han desarrollado en el seno de los tribunales administrativos que se encuentran legalmente establecidos en México, tanto a nivel federal como local, de los que se destaca el Tribunal Fiscal de la Federación.

La influencia en general del Derecho Francés en el nuestro, fue reconocida hace casi un siglo y medio por el ilustre jurista mexicano Teodosio Lares: "...hablo del Derecho Administrativo, por cuya perfección se han hecho tantos esfuerzos en la Francia, hasta llegar a elevarlo a una teoría verdaderamente científica, estableciendo principios positivos, necesarios e incontestables, de que pudieran deducirse rectas y seguras consecuencias para el bien y mejora de la administración de los pueblos. Cormenin y Macarel en 1818, han sido los primeros que han dirigido en Francia la práctica de este derecho, aquél en sus Cuestiones de derecho administrativo, y este en sus Elementos de Jurisprudencia, Gerardo en 1819, y Foucart en 1841, han dignamente abierto el camino a la enseñanza de este interesantísimo ramo del derecho, cuyos elementos antes esparcidos, han sabido coordinar Laferriere, y cuyos principios han procurado establecer Chaveau Adelphe, con claridad y precisión, a fin de fijar esta ciencia bajo sus verdaderas bases".<sup>26</sup>

Ya entrando en materia, acerca de los antecedentes del recurso administrativo, es conveniente saber que el control de los actos de la administración en Francia, se caracteriza hasta nuestros días por el

---

<sup>26</sup> ob. cit. págs 1 y 2.

establecimiento de tribunales administrativos, en un principio creados dentro de la esfera de la administración y posteriormente independientes de la misma por la evolución que han sufrido, destinados a la protección del ciudadano mediante el contencioso-administrativo, creado por el Consejo de Estado de ese país.

"El procedimiento administrativo no contencioso y los recursos administrativos tienen muy poca importancia comparados con el procedimiento administrativo contencioso y los recursos contenciosos".<sup>27</sup>

Bajo este marco de referencia, la impartición de justicia francesa ha sufrido una evolución desde sus orígenes. Para empezar, en la actualidad sigue funcionando en Francia el Consejo de Estado, creado por ley de agosto de 1790, de la Asamblea Nacional Revolucionaria; se originó el Consejo de Estado, en una institución del antiguo régimen llamada el consejo del rey, que tuvo facultades en litigios y reglamentos de asuntos administrativos. Se crea bajo el nombre de Consejo de Estado y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la administración pública,<sup>28</sup> por lo que solamente tenía competencia para actuar como tribunal de justicia retenida.

Por virtud de dicha ley, se separaron absolutamente las autoridades judiciales de las administrativas, quedando los tribunales dentro del ámbito de la administración, ya que el principio de la división de poderes fue interpretado en el sentido de que el poder judicial no podía interferir en los asuntos de la administración, ni siquiera juzgando. Ya existían antecedentes de esa no interferencia, en la ley del 16 Fructidor del año III "Prohibiciones reiteradas se hacen a los tribunales de conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que sea".<sup>29</sup>

Por otro lado, cabe mencionar que los tribunales administrativos se crearon por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la indicatura y por el temor de que no

<sup>27</sup> WEBER, Prosper. El Derecho Administrativo. Trad. Luis Rodríguez Zúñiga. Edit. Temis Ediciones, S. A. Madrid, España 1966. pág. 86.

<sup>28</sup> BERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 10a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1992. pág. 702.

<sup>29</sup> *Ibidem*. pág. 703.

dieran una interpretación justa a la nueva legislación administrativa que se había creado.<sup>30</sup>

Paralelamente al Consejo de Estado, el contencioso-administrativo también ha observado una evolución desde sus inicios, y de acuerdo con Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, podemos señalar diversas etapas:<sup>31</sup>

- 1.- En el año de 1808, se inicia un recurso por incompetencia y exceso de poder, que pretende simplemente reprimir las irregularidades más chocantes y groseras de los administradores. El exceso de poder se da por violaciones de la cosa juzgada y por emplétements de las autoridades administrativas sobre las competencias judiciales. El Consejo de Estado actúa como órgano administrativo puro, de justicia retenida: las reclamaciones individuales actúan como meras denuncias.
- 2.- Para el año de 1852, ya establecido el Segundo Imperio, se desarrolla el recurso por incompetencia y exceso de poder, para contrapesar la desconcentración que se opera en favor de los prefectos asegurando un poder central de control, puesto en marcha por los administrados y para cubrir el poder central del descontento creado por las torpezas de sus agentes.
- 3.- En 1872, al fin del Segundo Imperio, por virtud del artículo 90. de la Ley de 24 de mayo de ese año, se suple la ausencia de base legal admitiendo ya, como un verdadero recurso ordinario, al lado del de plena jurisdicción, el recurso por exceso de poder, en el mismo momento en que se pasa del sistema de justicia retenida al de justicia delegada.

Las características de este recurso por exceso de poder, pueden resumirse en que ya no se trata de una petición o denuncia, sino de un verdadero recurso para asegurar el cumplimiento de la ley por la administración; se habla de un recurso objetivo porque el fallo es sobre la legalidad objetiva no sobre derechos subjetivos, de tal manera que la

---

<sup>30</sup> *Ibidem.* pág. 703.

<sup>31</sup> Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. 2a. Ed. Edt. Civitas, S. A. Madrid 1990. págs. 39 a 40.

sentencia será en su caso de anulación del acto administrativo y no en la declaración de un derecho en favor del recurrente ni menos una condena para la administración.

El carácter objetivo del recurso trata de justificarse por los efectos erga omnes del mismo y se le exige al recurrente un interés directo y personal en el asunto, como especie de acción pública; el interés es requisito de seriedad para justificar el exámen del fondo, pues una vez salvado, el tribunal se olvida del mismo y se concentra en el exámen del fondo de la legalidad del acto, unico objeto del fallo.

Ahora bien, el contencioso-administrativo es producto de una elaboración científica realizada a partir de la obra jurisprudencial del Consejo de Estado Francés. Creó primero unas vías de protección no previstas inicialmente por la ley y acertó después a formular a través de ellas, con tanta perseverancia como prudencia, las reglas y los principios básicos de un nuevo corpus institucional y científico. Este es el sistema de los tribunales administrativos especializados en los juicios de los negocios administrativos independientes del poder judicial, desvinculados de la administración, que llevan a cabo el control jurisdiccional de los actos administrativos.<sup>32</sup>

De acuerdo con Ovalle Favela, mediante Decreto Ley de 30 de septiembre de 1953, los consejos de prefectura fueron reemplazados por tribunales administrativos regionales, con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia y el Consejo de Estado se convirtió en tribunal esencialmente de apelación. Asimismo señala este autor 4 pretensiones de los "recursos contenciosos-administrativos" que ha conocido el Consejo de Estado y los tribunales administrativos:<sup>33</sup>

1.- Represivo.- Se imponían sanciones por faltas administrativas. Se trasladó en su mayor parte a la jurisdicción ordinaria.

<sup>32</sup> BERRA ROJAS Andrés, ob. cit. págs. 692 y 693.

<sup>33</sup> Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y en el Ordenamiento Mexicano. En Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXVII, May-Ago de 1978, No. 110, págs. 446 a 450.

- 2.- De Interpretación.- Se daba cuando los jueces comunes suspendían juicios civiles, por ser necesaria la Interpretación de actos administrativos o reglamentos y las partes se dirigían para tal efecto al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos y una vez cumplido, los jueces continuaban y concluían el juicio; ya casi no se plantean.
- 3.- Proceso de anulación.- Es mediante el recurso por exceso de poder creado y desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y se obtienen sentencias declarativas y constitutivas. Los motivos de anulación son: la incompetencia, vicios de forma, violación de la ley y desviación de poder.
4. Plena jurisdicción.- En este caso se pueden lograr sentencias de condena. Las materias son: Responsabilidad de la administración, contratos administrativos, contribuciones directas, materia electoral y responsabilidad de los funcionarios.

Actualmente, bajo el amparo de la Constitución Francesa de 1958, partiendo de la base de que toda acción de los órganos administrativos está regulada por el principio de legalidad, el Consejo de Estado, como lo afirma Prosper Weil, recurriendo a un criterio orgánico del acto administrativo, ha salvado y mantenido la sumisión del gobierno al derecho y la existencia misma del Derecho Administrativo.<sup>34</sup>

De acuerdo con el mismo autor, el Consejo de Estado, al día de hoy, posee a la vez atribuciones contenciosas y atribuciones administrativas: estas últimas son más propiamente atribuciones consultivas, que tiene una connotación más acorde a la actividad que desarrolla el Consejo al vertir sus opiniones consultivas, como se explica a continuación:

- 1.- Contencioso.- Las funciones del Consejo de Estado para decidir en lo contencioso (juez de apelación de los tribunales administrativos, juez de casación) son cumplidas esencialmente por los miembros de la sección de lo contencioso, dividida en nueve sub-secciones y presidida por un presidente y dos presidentes adjuntos. Tras la instrucción de

---

<sup>34</sup> ob. cit. págs. 88.

una sub-sección, la decisión del Consejo de Estado se decide por un tribunal que varía según la importancia y la dificultad del asunto (sub-secciones reunidas; sección; asamblea de lo contencioso).

2.- Consultivo.- Las funciones administrativas las cumplen cuatro secciones administrativas y la asamblea general del Consejo de Estado. No tienen poder de decisión y su labor se reduce a formular opiniones puramente consultivas; el gobierno está obligado en algunos casos (proyectos de ley, reglamentos de administración pública, etc.) a consultar al Consejo de Estado, antes de tomar una decisión.<sup>35</sup>

Por lo que el Consejo de Estado es el órgano administrativo de consulta y el tribunal máximo en materia administrativa, a diferencia de los tribunales judiciales, que sólo tienen esa competencia y por arriba de ellos se encuentra la Corte de Casación.

## **B) DERECHO ESPAÑOL.**

La impartición de justicia administrativa en el Derecho Español, se da tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional. Producido un acto administrativo a través del procedimiento correspondiente, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlo, bien ante la propia administración de quien el acto procede, bien ante un orden especializado de tribunales, los integrantes de la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>36</sup>

Antes de la impugnación del acto administrativo por la vía del contencioso-administrativo, López-Nieto y Mallo señala por un lado, que la revisión del mismo, puede ser de oficio, pues uno de los caracteres del acto administrativo en su revocabilidad, dada la necesidad que existe de que la administración adapte sus decisiones a las necesidades públicas. La revocación encuentra su fundamento en causas sobrevenidas y objetivamente ciertas, que justifican la eliminación de un acto válidamente nacido a la vida jurídica. Por otro lado, la revisión para lograr la

<sup>35</sup> *Ibidem.* págs. 104 y 105.

<sup>36</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón. *ob. cit.* pág. 435.

revocación del acto administrativo, también puede hacerse a petición de parte, mediante un procedimiento legal que es el recurso administrativo.<sup>37</sup>

La impugnación del acto ante la propia administración, que constituye el recurso administrativo, se encuentra regulada actualmente en España por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1985 y otras leyes especiales que también la rigen.

En tanto que el control jurisdiccional de la legalidad administrativa, se encuentra encomendado a órganos del poder judicial, mediante salas del contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y Salas del Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, las que funcionan al amparo de la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 1956.

Ahora bien, de acuerdo con García de Enterría y Fernández, los recursos administrativos son actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley en base a un título jurídico específico.<sup>38</sup>

Sostienen dichos autores que, si bien los recursos administrativos constituyen una garantía para los afectados por resoluciones definitivas, esta garantía tiene un alcance limitado, pues al interponerse entre la administración, que es quien resuelve, esta reúne la doble condición de juez y de parte.

De ahí que la interposición del recurso administrativo se constituya en un privilegio para la administración y como por otro lado, el recurso administrativo tiene carácter obligatorio, salvo la materia de derechos fundamentales, para acceder a la garantía judicial, es decir, a la interposición del contencioso-administrativo, entonces dicho recurso administrativo se convierte en una carga para el afectado por la resolución definitiva.

<sup>37</sup> El Procedimiento Administrativo. Edt. José Ma. Bosch Editor. Barcelona 1968. págs. 313 y 317.

<sup>38</sup> *Ibidem.* págs. 435 y 436.

El artículo 37 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo señala que el recurso será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación.

Es por ello que la doctrina española no considera como realmente efectivo el recurso administrativo para la revocación o reforma del acto administrativo, por lo que existe la tendencia hacia la vía del contencioso-administrativo.

La justificación que se dá, emana directamente de la expedición de la Ley de 17 de mayo de 1958, que aprobó, entre otros principios fundamentales del Movimiento Nacional, encomendados al Estado Español:

- 1.- Procurar, por todos los medios a su alcance, perfeccionar la salud física y moral de los españoles.
- 2.- asegurarles las más dignas condiciones de trabajo.
- 3.- Impulsar el próspero económico de la Nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo.
- 4.- Orientar el más justo empleo y distribución del crédito público, salvaguardar y fomentar la prospección y explotación de las riquezas mineras.
- 5.- Intensificar el proceso de industrialización.
- 6.- Intensificar la investigación científica y favorecer las actividades maríneas.

La puesta en marcha de estos principios y su desarrollo continuado se tradujo, al momento, en un creciente y ascendente actuar de la administración pública, tanto de la estatal propiamente dicha como de la administración local, que, guiadas por lo Ideal del bien común, redoblaron su actividad, con la secuela inevitable de fricciones y choques con los particulares.

Fue necesario un cambio radical en el régimen de amparo ciudadano con garantías jurisdiccionales eficaces, que facilitase una revisión de la actuación administrativa, y al efecto, tras un impulso, muy meritorio por cierto, de los tratadistas y profesores de Derecho Administrativo, se promulga la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 22 de diciembre de 1956.<sup>39</sup>

Pero volviendo al tema que nos ocupa, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo, son objeto del recurso, las resoluciones administrativas definitivas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o los que produzcan indefensión; no tienen carácter de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas (Art. 113, l).

Los recursos administrativos que ésta ley contempla son el de alzada, el de reposición y el de revisión, respecto de los cuales, López-Nieto y Mallo señala como particularidades la legitimación para su interposición que corresponde a las personas jurídicas y a las naturales que estén en pleno ejercicio de sus derechos civiles, de acuerdo con lo que en cada caso establezca la legislación aplicable, y algo muy significativo que señala este autor, consistente en que los órganos de la administración, en cuanto tales, no pueden interponer recursos administrativos, ya que no son titulares de derechos o intereses propios.<sup>40</sup>

En cuanto a la capacidad del recurrente, de acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo, podrán utilizarse los recursos administrativos, por los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en el asunto .

Por lo que toca al escrito mediante el cual se interpone el recurso, conforme al artículo 114, l de dicha ley, debe cumplir los siguientes requisitos:

1.- Nombre y domicilio del recurrente.

<sup>39</sup> PETORTELLO GONZALEZ Cilla Martín. Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo Contencioso. Edit. Montecorvo, Madrid 1963, págs. 16 y 17.

<sup>40</sup> *ib. cit.* págs. 320.

- 2.- Acto recurrido y la razón de su impugnación.
- 3.- Lugar, fecha y firma.
- 4.- Centro o dependencia al que se dirige.
- 5.- Las demás disposiciones especiales que se exijan en cada caso.

La misma ley prevee el error en la calificación del recurso por parte del recurrente, el que según su artículo 114, 2, no es obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter. Por lo que la queja no es considerada como recurso, sino como un escrito de reclamación.

Otra particularidad de estos recursos administrativos, es el hecho de que la autoridad debe resolver inclusive sobre las cuestiones no alegadas por el recurrente, por lo que en consecuencia, le puede perjudicar en lugar de beneficiar la interposición de la impugnación.

En cuanto a los efectos de la interposición del recurso, resulta muy difícil la suspensión del acto recurrido, pues la regla general es su inmediata ejecución, las excepciones son cuando la ley establezca lo contrario y cuando se pudieran causar perjuicios de imposible o de difícil reparación, esto último puede ser de oficio o a instancia de parte (Art. 116 de la ley).

De acuerdo con Retortillo González, el artículo 122 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, consagra el principio de la ejecutividad del acto administrativo, en términos tales que no queda duda alguna sobre ello, al preceptuar que la interposición del recurso contencioso administrativo no impedirá a la administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el tribunal acordare a instancia del actor la suspensión.<sup>41</sup>

A continuación se exponen los principios rectores de los recursos administrativos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo española:

---

<sup>41</sup> ob. cit. pág. 26.

El recurso de alzada, es aquél que se interpone ante el órgano superior jerárquico del que ha dictado la resolución. Aquí es de llamar la atención la multiplicidad de instancias que se pueden producir por virtud del artículo 122, de la ley, pues establece que la resolución que no ponga fin a la vía administrativa podrá ser recurrida en alzada ante el órgano superior del que la dictó. Se puede por lo tanto, ir de alzada en alzada mientras no se ponga fin a la vía administrativa.

Las condiciones para su interposición, son que la alzada se funde en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso el desvío de poder, y que desde luego la resolución no ponga fin a la vía administrativa. Asimismo, de conformidad con el artículo 122, 4 de la ley, el recurso de alzada debe interponerse en el plazo de 15 días, contados desde la notificación del acto recurrido.

Mientras que la resolución de este recurso, confirmará, modificará o revocará el acto impugnado (Art. 124 de la ley); el silencio de la administración se encuentra previsto por el artículo 125, 1 de la ley y se produce cuando transcurren tres meses desde la interposición de la alzada sin que se notifique su resolución; en este caso se entiende como desestimado el recurso y queda expedita la vía procedente, ya sea mediante alzada ante el Consejo de Ministros o Presidencia del Gobierno o bien el recurso contencioso administrativo.

El recurso de reposición por su parte, se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución, con el fin de que vuelva a examinar el proceso y revoque el acto recurrido para que dicte otro nuevo.

La interposición de este recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, es obligatorio agotarlo en algunos casos y en otros es optativo y a pesar de que se considera un medio sencillo y breve de subsanar errores, sin acudir a los trámites dilatados del recurso de alzada, se afirma que en la práctica carece de toda eficacia, tal vez debido al hecho de que deba ser resuelto por el mismo órgano que decidió la primera vez. De ahí que se confíe poco en él y que las legislaciones lo admitan en forma limitada.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> LOPEZ-NETO Y MALLO Francisco. ob. cit. p. 329.

Conforme al artículo 52, I, de la Ley de lo Contencioso a que nos referimos con anterioridad, es requisito interponer el recurso de reposición en forma previa a la interposición del recurso contencioso administrativo, a excepción de actos que impliquen la resolución de cualquier recurso administrativo; los dictados en materia de fiscalización provenientes de otro órgano; los actos presuntos, en virtud del silencio administrativo; los actos no manifestados por escrito y; las disposiciones de carácter general que puedan ser impugnadas directamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

La Ley de Procedimiento Administrativo prevé para este recurso el silencio de la administración, mismo que se produce transcurrido un mes desde que se interpuso el recurso de reposición, caso en el cual se entiende como desestimado y queda expedita la vía del contencioso administrativo. Al contrario del recurso de alzada, con el recurso de reposición no se presenta multiplicidad de instancias pues contra la resolución de éste, no es posible interponer otro recurso; esto último, de conformidad con el artículo 126, 3 de la ley.

Finalmente, tenemos al recurso de revisión, que puede interponerse ante el ministerio correspondiente, siempre y cuando se dé cumplimiento a las siguientes condiciones en cuanto al acto administrativo que se recurre:

- 1.- Que al emitirlo se haya incurrido en error manifiesto de hecho.
- 2.- Que aparezcan documentos con los que no se contaba al momento de emitirlo.
- 3.- Que en la resolución hayan influido documentos o testimonios declarados con posterioridad como falsos por sentencia judicial.
- 4.- Que la resolución se haya emitido con prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta declarada judicialmente.

En cuanto al plazo para la interposición de este recurso, llama la atención que salvo en los casos en que se trate de documentos con los que no se contaba y en los cuales se dispone de tres meses contados a partir del descubrimiento de los mismos o desde que haya quedado firme

la sentencia judicial, en todos los demás, se dispone de cuatro años dentro de los cuales puede interponerse la revisión, contados a partir de la fecha de la resolución impugnada, como así lo dispone el artículo 128 de la ley.

### **C) DERECHO ANGLOAMERICANO.**

Antes de entrar en materia, es decir, antes de referirnos a los antecedentes del recurso administrativo en el Derecho Angloamericano, es conveniente un estudio breve acerca del régimen jurídico que prevalece en Inglaterra, sus dominios, dependencias y colonias y en los Estados Unidos y que constituye lo que conocemos como sistema de Derecho Anglosajón:

Este sistema se caracteriza por su origen en los usos y las costumbres de las primitivas comunidades Inglesas, que con el transcurso del tiempo se convirtieron en normas jurídicas de tipo consuetudinario, que adquirieron carácter obligatorio en las resoluciones de los tribunales.

De esta manera, se tiene una ley hecha por el juez "judge made law" y, por lo tanto, es éste más que los legisladores o juristas quienes han contribuido con mayor fuerza a la formación del Derecho Anglosajón, que en Inglaterra y en los Estados Unidos toma el nombre de "common law", que significa "derecho común". Para el conocimiento de los orígenes y evolución de este sistema jurídico, es útil recurrir a la obra de Oscar Rabasa "El Derecho Angloamericano".<sup>43</sup>

La formación del Derecho Anglosajón tiene como primera etapa, la aplicación de la ley arcaica de los primitivos bretones de la isla británica, basada en el uso y la costumbre, sin prácticamente ser influenciada por el Derecho Romano. En una segunda etapa, bajo el sistema político del feudalismo que implantó Guillermo el Conquistador a partir del año de 1066, se organiza el derecho de propiedad territorial y de allí se proyectan las dos grandes ramas civil y penal del common law. Esta es la fuente

<sup>43</sup> 2a. Ed. Edt. Porrúa, S. A. México 1962.

principal y el origen de las instituciones jurídicas fundamentales del derecho anglosajón. Posteriormente surgió el derecho equidad "equity", como rama del Derecho Anglosajón, para suavizar el rigorismo del viejo derecho común inglés.

La administración de justicia se inició en forma rudimentaria al principio y se fue perfeccionando hasta dar nacimiento a los primeros tribunales de derecho, que en sus orígenes no dependían de un gobierno o poder público central, sino de comunidades locales y de los señores feudales, dueños de grandes latifundios en que primitivamente se constituyó la propiedad territorial en Inglaterra.

El monarca Inglés gobernaba asistido por el Consejo Real, Curia Regis o Corte del Rey, que elaboró un estamento profesional de donde salían los jueces que con sus sentencias iban creando el common law; a través de la Curia Regis los monarcas ingleses ejercían las funciones de gobierno. Mientras que los primeros tribunales del common law que administraban justicia en todo el reino eran la Corte del Rey (Court of King's Bench), el Tribunal de Litigios Ordinarios (Court of Common Pleas) y la Corte, para los negocios fiscales (Court of Exchequer).

Cabe comentar que el derecho positivo como fuente del Derecho Angloamericano, se formó por la jurisprudencia de los jueces, quienes al emitir sus sentencias, iban formando precedentes que adquirieron carácter obligatorio; una vez declarado el derecho en el caso concreto, debe ser acatado en lo futuro por los jueces, el precedente adquiere fuerza de ley obligatoria para el tribunal que la dictó y para todos aquéllos de rango inferior, en casos subsecuentes, en los que sea materia de controversia la misma cuestión; por lo que en el common law rige el principio de estar a lo decidido y no perturbar lo que está firme (Stare decisis et non quieta movere).

El Common Law rige actualmente en el Imperio Británico, en los Estados Unidos y en general, en todos los territorios sujetos a sus respectivas soberanías.

En el caso particular de Inglaterra, rige una constitución no escrita, es decir, de tipo consuetudinario, que regula su funcionamiento político, jurídico y social, al igual que la legislación emitida por la Cámara de los Comunes.

El gobierno ejercido originalmente por el rey y su consejo, paulatinamente se fue dividiendo dando lugar a los poderes legislativo o parlamentario, ejecutivo representado por un gabinete y el judicial, formado por los tribunales ingleses.

En cuanto a la impartición de justicia en Inglaterra, sigue un sistema en sus orígenes del tipo judicialista: toda controversia sobre aplicación de la ley o el derecho en general, corresponde al poder judicial, ya se trate de actos de autoridades administrativas con relación a los individuos o de relaciones establecidas entre particulares.

En principio, las controversias entre los administrados y la administración son conocidas y resueltas por los tribunales ordinarios, en los mismos términos que son tratados los conflictos entre los particulares. Se ha tenido que rectificar porque cada vez es más evidente el establecimiento y desarrollo de numerosos tribunales administrativos junto a los ordinarios.

El sistema exclusivamente judicialista pudo regir durante la época del Estado Liberal, pero en la medida en que la administración fue creciendo e incrementando su participación en las actividades económicas, el sistema fue resultando insuficiente y se hizo necesaria la creación de tribunales administrativos especializados.<sup>44</sup>

Las atribuciones judiciales o parajudiciales de los organismos que toman entre sus funciones la decisión imperativa de las controversias administrativas, preocuparon a los sectores jurídicos y políticos. Se realizó un estudio que en marzo de 1932, señaló que este tipo de organismos era inevitable debido al aumento considerable de las actividades de las autoridades administrativas: son dos tipos de organismos:

---

<sup>44</sup> OVALLE FAVELA José. ob. cit. pág. 451.

1. Tribunals.-Organismos judiciales pero formalmente administrativos (Así se les llama para distinguirlos de los Courts).
2. Courts.- Tribunales Ordinarios.<sup>45</sup>

La proliferación de los tribunales administrativos especializados, motivó que en 1958, la Tribunals And Inquiries Act, creara un consejo encargado de controlar la constitución y el funcionamiento de los mismos. Los procedimientos a través de los cuales se puede demandar a las autoridades públicas inglesas son los writs u orders de "mandamus", "prohibition" y "certiorati", que ordenan la actuación de la autoridad, su abstención o entrega del asunto para su revisión, respectivamente.

Los órganos del poder judicial que tienen mayor importancia en lo relativo al control de la administración, son:

- 1.- The King's Bench, que es parte de la Alta Corte de Justicia (The High Court of Justice) y que conoce de las apelaciones contra las decisiones de los tribunales inferiores, incluso contra las decisiones de ciertas comisiones o tribunales administrativos especializados y de los ministros.
- 2.- Corte de Apelación (Court of Appeal).- Conoce de ciertas apelaciones en materia administrativa.
- 3.- Cámara de los Lores (House of Lords).- Es la más alta autoridad judicial. Conoce en última instancia en casos excepcionales.

Por su parte, los órganos administrativos que ejercen una función jurisdiccional, se clasifican en:

- 1.- Aquéllos cuyas decisiones pueden ser impugnadas ante los tribunales ordinarios.
- 2.- Aquéllos actos contentivos de la resolución de última instancia, sin posible impugnación ante órgano estatal alguno.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> FIX-ZAMUDIO Héctor. ob. cit. págs. 93 y 94.

<sup>46</sup> AGUIRRE HERNÁNDEZ Jorge Manuel. Notas para el Estudio de la Legalidad. En Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Tomo I. No. 13. 1981. pág. 83.

Finalmente, cabe señalar que a manera de derecho de petición, los particulares disponen del procedimiento político de las peticiones "of right", o petición de derecho, que pueden elevar al monarca cuando sus derechos subjetivos han sido lesionados por el Estado. En tal caso, informado el rey por conducto de su ministro del Interior que dá lugar a la demanda, ordena: "fiat jus" que se haga justicia, y el juicio se sigue en la vía y forma procedentes.<sup>47</sup>

Por lo que hace al Derecho Angloamericano, es de recordarse que las trece colonias de Inglaterra establecidas en lo que hoy son los Estados Unidos, se constituyeron como entidades políticas autónomas y separadas entre sí, pero sujetas a la autoridad suprema del gobierno británico, por medio de cartas constitutivas que transmitió a cada una.

En cuanto al ejercicio del poder, éste se depositó en el ejecutivo, ejercido por un gobernador real impuesto por la corona inglesa, en el legislativo desempeñado por una legislatura local y, como autoridad suprema, el parlamento de Inglaterra, en tanto que el judicial, estaba depositado en los tribunales ingleses de última instancia.

En los Estados Unidos subsiste actualmente la división de poderes y las fuentes primordiales de que emanan las normas jurídicas son por un lado, las positivas, representadas por el Derecho Consuetudinario que se establecen por la jurisprudencia de los tribunales y, por el otro, el derecho expreso constituido por las leyes que expiden los legisladores federales y estatales. A diferencia de Inglaterra, que tiene una constitución no escrita o consuetudinaria, en Estados Unidos la constitución es escrita y de tipo rígido, es decir, sóamente puede reformarse mediante un largo proceso con la participación del Congreso Federal y de los Estados.

Por lo que toca a la impartición de justicia administrativa, al igual que en Inglaterra, en los Estados Unidos empezaron a surgir desde el siglo pasado, tribunales administrativos especializados con funciones judiciales, llamados antes reguladores autónomos. Son órganos cuasi-judiciales, facultados por su ley orgánica para citar a juicio, hacer notificaciones, mandar correr traslado de las demandas, celebrar

<sup>47</sup> PABARA Oscar. ob. cit. pág. 583.

audiencias y dictar resoluciones, en la tramitación de las investigaciones de carácter administrativo de que están encargados.<sup>48</sup>

Para evitar que se establecieran y funcionaran de manera desordenada estos tribunales administrativos, se establecieron dos categorías de remedios:

- 1.- En 1946, se expide la *Federal Administrative Procedure Act*.- Contiene reglas sobre el procedimiento interno ante la administración activa y disposiciones relativas a la tramitación ante los mencionados tribunales administrativos.
- 2.- La Suprema Corte Federal estadounidense estableció una serie de principios derivados del procedimiento judicial, que consideró obligatoriamente aplicables a las funciones de los propios tribunales administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal, en el aspecto relativo al debido proceso legal.<sup>49</sup>

Los tribunales administrativos o entes reguladores autónomos, se dividen en aquéllos que regulan una rama de la industria, el comercio o la agricultura y los que desarrollan funciones de contralor y policía. Pueden distinguirse: Comisión de Comercio Interestatal (*Interstat Commerce Commission*); Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*); Comisión Federal de Energía (*Federal Power Commission*); Comisión de Valores Mobiliarios (*Security Exchange Commission*).

Ahora bien, de acuerdo con Clarke Adams John, el acto administrativo puede impugnarse de dos maneras: mediante los recursos fundados en el *Common Law* (*Common Law Remedies*) y a través de los recursos no admitidos por el *Common Law*, pero autorizados por la ley (*Statutory remedies*).<sup>50</sup>

Los recursos reconocidos por el *Common Law*, se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros pertenecen tanto al ámbito civil

<sup>48</sup> *Ibidem*, ob. cit. pág. 504.

<sup>49</sup> ob. cit. pág. 95.

<sup>50</sup> *El Derecho Administrativo Norteamericano*. Trad. Dionisio Pavella. Edit. Eudeba, Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina 1964, págs. 73 a 84.

como al penal, mientras que los recursos extraordinarios, son los llamados "writ of habeas corpus", que es el de mayor importancia pues se encuentra establecido en la Constitución norteamericana, el "writ of mandamus", el "writ of prohibition", el "writ of certiorari", el "writ of quo wairanto" y el "writ of injuction", mismos que son objeto de una amplia regulación por el Derecho Norteamericano.

Por su parte los "statutori remedies", o sean, los que sólo están reconocidos por la ley, tienen la característica de que no se prestan a una clasificación y ni siquiera a una enumeración, bajo la circunstancia de que la Federal Administrative Procedure Act, que ya se mencionó anteriormente, no los reguló, por lo que en este sentido, continúan vigentes la mayor parte de las leyes anteriores que si establecen la regulación de diversos recursos contra determinados actos o negaban competencia a los tribunales.

Sin embargo, el citado autor los divide en tres grupos de recursos: generales, especiales y de los que se sirve la administración pública:

**Recursos generales.**- Por medio de ellos, se solicita la comprobación de los derechos y de los deberes de una relación jurídica concreta, antes de que una parte haya sufrido un daño por el ejercicio de los pretendidos derechos de la parte contraria. Se solicita una sentencia declarativa.

**Recursos especiales.**- Estos recursos son los realmente importantes para nuestro estudio de los antecedentes del recurso administrativo, ya que son los que los particulares pueden utilizar en contra de los actos administrativos que los afecten.

Lamentablemente, nuestro objetivo se alcanza muy limitadamente, ya que este tipo de recursos administrativos no se encuentran codificados ni ordenados de manera alguna y lo que es más, difieren de Estado a Estado y de órgano a órgano administrativo.

En general, son tres los caminos que la doctrina, la jurisprudencia y la legislación han buscado para contener los excesos cometidos por la administración:

- 1.- Asegurar que las decisiones de índole jurisdiccional emanadas de los órganos administrativos, se hayan siempre sujetas a revisión por las cortes ordinarias de justicia, con la mayor exactitud posible, al alcance de dicha revisión.
- 2.- Se busca un mejor contralor mediante la separación de las funciones de administrar y de juzgar en el seno mismo del poder administrador.
- 3.- Creación de cortes judiciales especiales con competencia exclusiva en materia contencioso-administrativa, destinadas a reabsorber progresivamente las jurisdicciones delegadas al poder administrador, o permitir, en el peor de los casos, un aumento considerable de los poderes de revisión que se reserva al poder judicial.<sup>51</sup>

Respecto de lo señalado en el punto 1 anterior, existe la regla general de que los tribunales federales de los Estados Unidos están facultados para conocer, en instancia promovida ante ellos, o en revisión o apelación, de los asuntos tramitados y resueltos por los órganos o tribunales administrativos, así como para confirmar, modificar o revocar las resoluciones que estos dicten.

De acuerdo con la Federal Administrative Procedure Act, los tribunales ordinarios pueden admitir recursos contra las decisiones de los tribunales administrativos para decidir cuestiones de derecho, para interpretar la Constitución y las leyes y para determinar el significado y ejecución de las ordenes. El tribunal puede obligar al ente administrativo a actuar cuando no ha querido actuar o cuando se ha demorado de manera irrazonable y puede también anular los actos administrativos que sean:

- 1.- Arbitrarios.
- 2.- Inconstitucionales.
- 3.- Ultravires.

<sup>51</sup> TRISTAN BOSCH Jerga. El Procedimiento Administrativo en E. E. U. U. En Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. No. 1. Año IV. Ene-Mar. Montevideo 1953. pág. 16.

- 4.- Procesalmente ilícitos.
- 5.- No se funden en hechos comprobados.

#### **D) DERECHO ALEMÁN.**

Para el estudio de los antecedentes del recurso administrativo en el Derecho Alemán, es preciso acudir a la obra "El Derecho Administrativo Alemán" del autor Otto Mayer,<sup>52</sup> quien destaca tres momentos importantes en la evolución histórica de este sistema normativo, que tiene como objeto la relación entre el poder público y el súbdito, conocido este último en la actualidad, en la generalidad de los casos, como administrado.

Por un lado, los derechos de supremacía de los príncipes, cuyas prerrogativas se habían desarrollado con lentitud y que algunos Estados alemanes perseveraron hasta la disolución del antiguo Imperio a comienzos del Siglo XIX.

El segundo momento que se caracterizó por su régimen de policía, bajo el impulso enérgico del absolutismo que se elevaba para destruir el viejo orden de cosas y que llegó a su apogeo en el Siglo XVIII.

Hasta que finalmente, en un tercer momento, desde comienzos del Siglo XIX en que se introdujo victoriosamente en la formación del Derecho Constitucional, la idea del Estado sometidamente al régimen de derecho.

En el Derecho Administrativo Alemán, los derechos e intereses de los individuos se encuentran protegidos en primer lugar por el poder público, en el desenvolvimiento ordinario de su actividad administrativa y, en segundo lugar, por medios especiales que dan lugar a la vía de derecho.

En el primer caso, las autoridades deben observar determinadas formas de actuación conforme a la ley, como el oír a los interesados antes de tomar ciertas medidas, la comprobación auténtica de las relaciones de

---

<sup>52</sup> Trad. Herasio H. Heredia y Ernesto Kretschim. Edit. Depalma. Buenos Aires 1950-1951.

derecho público y algo de mucha importancia como es la conveniente organización de las autoridades administrativas ordinarias.

Lo anterior permite que la autoridad administrativa pueda revocar su resolución, pero a condición de que no exista una ley que lo impida o siempre que la misma no haya creado derechos individuales; también puede revocarla de modo especial, porque la resolución perjudique a un individuo y según el derecho o la justa apreciación de las circunstancias, no debía haberse tomado.

Esto se basa en la autoridad y el poder del superior jerárquico para revocar sus resoluciones y las de sus subordinados, con lo cual se logra la protección de los derechos e intereses del individuo, bajo la circunstancia de que no se trata de un recurso eficaz.

Son dos las formas en que el afectado puede dirigirse a la autoridad para buscar dicha protección: por un lado, la "reclamación", que se presenta a la autoridad que dictó la medida perjudicial y por el otro, el "recurso" que puede interponerse ante la autoridad superior. No se olvide de la precaria eficacia de los mismos, ya que no se trata de impugnaciones formales.

Ahora bien, a la resolución que se dá a dichos medios de impugnación, se conoce como "rescrito" y mediante este se puede o no admitir la petición. Existe la regla general de no dejar sin respuesta a la reclamación o al recurso, pero ello no exige que la autoridad examine la resolución que afecta al individuo, aunque desde luego puede no solo proceder a su exámen, sino también acceder a lo pedido, ya sea total o bien en forma parcial. En todo caso, como se trata de un recurso simple, se estima que solo implica una mera denuncia del afectado.

Por el contrario, la vía de derecho se caracteriza por ser un medio especial de protección que pertenece propiamente a la justicia y consiste en poner al poder público a disposición de los intereses individuales, del cual se puede provocar una decisión bajo ciertas condiciones y siguiendo ciertas formas.

Las clases de vías de derecho en materia administrativa son: la vía de recurso formal, la justicia administrativa y la competencia de los tribunales civiles en materia administrativa.

En la vía de recurso de derecho formal, encontramos lo que conocemos propiamente como recursos administrativos: la autoridad a la cual va dirigido el recurso está obligada a proceder al exámen del asunto y a dictar, como consecuencia, su rescrito o resolución. Dicha obligación emana ya sea de una regla de derecho, de una ley o bien de una ordenanza. De esto resultaría, en favor del súbdito, un poder sobre esta actividad del órgano público que se conoce como derecho de recurso.

Este derecho de recurso adopta un carácter formal, pues si requiere la observancia de ciertas determinaciones jurídicas de procedimiento, como es el caso del señalamiento de los actos contra los que procede, que son principalmente administrativos, así como quiénes son sujetos de recurso, como son las personas objeto directo del acto y para los cuales ha producido éste su efecto jurídico, salvo disposición expresa.

También es importante el requisito referente al plazo para presentar el recurso y entre más pronto se haga, más impacto causará en la autoridad, pero si se presenta fuera de plazo o término, de cualquier manera la autoridad tiene poder de examinar de oficio el asunto correspondiente.

El sentido del rescrito emitido con motivo de la interposición del recurso formal, puede ser de diferentes maneras:

- 1.- Rechazo.- El rescrito denega la petición del recurso, pero no se trata de una confirmación del acto ni una simple respuesta, sino únicamente que el mismo no ha de modificarse en la vía de recurso. No lleva implícita ninguna calificación jurídica nueva, sino que el acto subsiste como si no se hubiera impugnado ni resuelto.
- 2.- Anulación.- Se desaprueba la petición en el rescrito y se anula pero sin dictarse un acto nuevo, es simplemente una negación y la autoridad inferior puede con base en ello dictar un nuevo acto.

**3.- Modificación.-** En este caso se dictan disposiciones sobre el fondo del asunto, el rescrito establece una relación nueva con la fuerza del acto administrativo ya que es obligatorio en adelante. La autoridad inferior está encargada de su ejecución.

Por lo que hace a lo que en el Derecho Administrativo Alemán se conoce como justicia administrativa, es decir, a la solución de las controversias entre la administración y los administrados a través del contencioso administrativo, es la forma que se considera como más importante y más completa de los medios de protección de los derechos e intereses de los administrados. Se caracteriza porque el órgano que forma parte de la organización administrativa actúa como un tribunal, y como un tribunal que estatuye en materia contenciosa civil. Dicho órgano asume la calidad de tribunal administrativo y la resolución que emite es una sentencia administrativa, como así se le conoce a la resolución que emite. Ante este tipo de tribunales, pueden solicitarse pretensiones declarativas, constitutivas y de condena.

Para no ahondar sobre el tema, únicamente mencionaremos los tribunales administrativos especializados que actúan en la República Federal Alemana, que son independientes tanto del poder ejecutivo como del judicial y que se encuentran regulados por la Ley de Jurisdicción Contenciosa-Administrativa de 1960.

**Tribunal Supremo Federal.-** Es el máximo órgano jurisdiccional administrativo, de carácter colegiado, con competencia para conocer del recurso de casación contra las sentencias dictadas por los tribunales superiores de los Estados.

**Tribunales Administrativos Superiores de cada Estado.-** Son órganos colegiados que funcionan en salas y que conocen de las apelaciones en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos.

**Tribunales administrativos.-** Son órganos también colegiados que conocen de los procesos administrativos en primera instancia.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> OVALLE FAVELA José. ob. cit. pág. 455.

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO VIGENTE.**

#### **I.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA:**

- A) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**
- B) CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**
- C) REVISION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

#### **II.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

- A) DEFINICION.**
- B) FUNDAMENTO.**
- C) NATURALEZA.**
- D) CARACTERISTICAS.**
- E) OBJETO.**
- F) CLASIFICACION.**
- G) ELEMENTOS.**
- H) REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.**
- I) RESOLUCION.**
- J) EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DE PETICION.**

## **CAPITULO SEGUNDO DERECHO ADMINISTRATIVO VIGENTE**

### **I.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

#### **A) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

Resulta de gran importancia para los gobernados, que la Administración Pública les proporcione los servicios públicos y la infraestructura necesarios en el tiempo y lugares que se necesiten, paralelamente con la impartición de una justicia administrativa pronta y expedita.

En efecto, la creciente población y la dinámica integral de desarrollo de nuestro país, demandan la satisfacción de necesidades sociales como en el caso de la justicia administrativa, como parte fundamental de los postulados de nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y de las demás disposiciones jurídicas que de ella emanan, lo cual constituye el marco legal dentro del que se hace factible el objetivo prioritario actual de la "Justicia Social".

En este orden de ideas, es de comprenderse que a los administrados corresponde la observancia de la ley, en tanto que su estricta aplicación requiere, necesariamente, la eficiencia de la Administración Pública en el desempeño de sus funciones y, particularmente, en la impartición de justicia administrativa que demanda la sociedad.

Ahora bien, la Administración Pública exterioriza su actuación mediante el acto administrativo, el que ha sido definido por la doctrina como toda decisión unilateral y ejecutiva, que emana de la autoridad administrativa y que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas subjetivas.

Al respecto y tomando en consideración que las atribuciones de la Administración Pública y en consecuencia las diversas actividades para ejercitarlas, se encuentran orientadas a lograr el bienestar de la sociedad, procurando en ella la armonía de los administrados y la impartición de justicia, es de presumirse que al emitir el acto administrativo, se sujeta a lo que la ley establece en sus formas y términos. En este sentido, Antonio Carrillo Flores ha expresado:

"Como la Administración Pública actúa a través de órganos que no buscan la prosecución de ningún interés que a ellos incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común, debe admitirse que en la generalidad de los casos no tienen motivos para actuar en contra de la norma jurídica y aceptarse, salvo prueba en contrario, que el órgano del Estado obra de acuerdo con la ley".<sup>54</sup>

Se ha indicado por tanto, que el acto administrativo tiene como cualidades la ejecutoriedad y la presunción de legalidad, las cuales han sido precisadas por la doctrina italiana de acuerdo con el autor Jorge Olivera Toro "El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales por eso se presume legítimo".<sup>55</sup>

El procesalista Humberto Briaño Sierra también ha pronunciado la ejecutoriedad y la presunción de legalidad del acto administrativo:

"La ejecutoriedad tiene como fundamento la urgencia de las necesidades sociales que la Administración atiende y que no permite la demora de un juicio previo. El acto administrativo tiende a su inmediata realización y no se concibe que al interferir en las esferas jurídicas individuales, tenga que detenerse para ser juzgado".

<sup>54</sup> La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1973, pág. 45.

<sup>55</sup> Manual de Derecho Administrativo, 5a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1968, págs. 146 y 147.

"La misión del juzgador (judicial o administrativo) es, cabalmente, analizar la legitimidad del acto. Pero este se presume legítimo, no se trata de una situación similar a la que se establece entre particulares litigando por derechos e intereses privados. El acto administrativo, por ser legítimo es presuntamente válido. La legitimidad se apoya en la consideración de que los órganos del Estado son desinteresados, significando con ello, no que carezcan de intereses jurídicos, sino de que como tales órganos actúan para el ente y no para su provecho personal",<sup>56</sup>

El legislador ya incorporó en la ley el principio de la validez del acto administrativo como es el caso del Artículo 8o. de la muy recientemente expedida Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: "Todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o Tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables".

Todo indica entonces que la Administración Pública emite sus actos conforme a los lineamientos de la ley, sin embargo, vemos que en la realidad no en todas ocasiones se imparte a los administrados verdadera justicia, lo que genera una compleja problemática jurídica y económica que tiene un gran impacto social y en esto coinciden muchos autores, quienes por tales motivos han cuestionado seriamente la actuación de la Administración Pública y han puesto en evidencia la serie de errores cometidos en contra de los administrados.

La problemática en lo jurídico se manifiesta claramente por el quebrantamiento de nuestro Estado de Derecho, entre cuyos principios encontramos precisamente al de "legalidad", al que posteriormente nos referiremos. En lo económico, son muy gravosas las consecuencias que se ocasionan por la exagerada aplicación de recursos humanos, materiales y financieros para impartir justicia administrativa, que bien podrían destinarse a la consecución de otros objetivos sociales; los administrados por su parte, emplean tiempo y dinero que de igual manera podrían emplear para la satisfacción de otras necesidades, para en muchas ocasiones no lograr el restablecimiento de sus derechos.

<sup>56</sup> El Procedimiento Administrativo en Iberoamérica. 2a. Ed. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1981. págs. 82 y 83.

Todo lo anterior impacta negativamente en el ánimo de la sociedad, por lo que en la medida en que es lesionada injustamente la esfera jurídica de los administrados, estos van perdiendo credibilidad en las instituciones inclusive creadas exprofeso para la protección de sus derechos.

También existe consenso doctrinario respecto a que, entre los múltiples factores que originan los errores en la actuación administrativa, se encuentra la ineficiencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y aún más, el desconocimiento de las mismas, lo que se traduce en actos ilegales en contra de los administrados.

"El intenso desarrollo de la Administración Pública exige mayores restricciones a la libertad individual y mejor empleo de su técnica. Si el funcionario o empleado no es idóneo, se crean elementos de perturbación que impiden se realicen las funciones necesarias para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad públicas.<sup>57</sup>

Así tenemos que se han señalado cuatro causas que originan, normalmente, los conflictos entre los gobernantes y los gobernados:

- 1.- La ignorancia del funcionario.
- 2.- Su arbitrariedad.
- 3.- La falta de colaboración del gobernado.
- 4.- La presencia de situaciones discutibles, por poca claridad en las disposiciones jurídicas o por la complejidad del caso concreto.<sup>58</sup>

Se destaca la figura del servidor público, quien materialmente concretiza los actos de la Administración Pública y de ahí la importancia de que cuente con determinadas cualidades que lo hagan verdaderamente apto para desempeñar eficientemente sus funciones, entre las que se pueden señalar según Paul H. Appleby:<sup>59</sup>

<sup>57</sup> BERRA ROJAS Andrés. ob. cit. pág. 630.

<sup>58</sup> AZUELA GUITRÓN Mariano. El Contencioso Administrativo. Elemento Esencial de la Justicia Mexicana. En Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. Época. México, Julio de 1991. págs. 46 y 47.

<sup>59</sup> Cfr. BERRANO MIGALLON Fernando. El Particular Frente a la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1977. págs. 53 y 54.

- 1.- Carácter.
- 2.- Lealtad a las instituciones.
- 3.- Disposición para asumir responsabilidades.
- 4.- Capacidad para enfrentar problemas.
- 5.- Inclínación a la Acción.
- 6.- Accesibilidad para el público y subordinado.
- 7.- Facultad de percepciones emocionales.
- 8.- Contar con un buen equipo de trabajo.
- 9.- Utilizar los recursos institucionales en lugar de confiar en el mismo.
- 10.- Buscar eficacia y no únicamente el ejercicio del poder.
- 11.- Tener confianza en él mismo y no ocultar ignorancia o fallas personales.
- 12.- No acobardarse ante la adversidad y los informes perturbadores.
- 13.- Facultad para trabajar en equipos.
- 14.- Buscar incansablemente la mejoría del servicio que tiene encomendado.

Pero lo anterior es sólo una parte de los elementos que de configurarse, contribuirán a la impartición de una justicia administrativa que cumpla los postulados constitucionales, pues es de tomarse en cuenta también, la circunstancia de que en algunos casos las leyes no son claras o bien contienen lagunas, lo que origina confusiones en su aplicación y con ello se afecta al administrado. Se debe sumar a lo anterior la necesidad de los órganos del Estado y, particularmente de la Administración Pública, se encuentren organizados de tal manera que lleven a cabo sus funciones lo más eficientemente posible.

Al respecto, son elocuentes las aseveraciones de Serrano Migallón, relativas a la actitud del ciudadano frente a los órganos del Estado: "El ciudadano no tiene la misma actitud mental al recurrir a algún órgano o dependencia gubernamental que a otro; hay unos que se consideran más nobles o mejor organizados, otros, en cambio, más hostiles y complicados, si a esto agregamos que cada servidor administrativo tiene clara tendencia a constituirse en un universo cerrado y sus empleados desprecian e ignoran a los servicios vecinos, podemos concluir que la

concepción autárquica interna de la administración contribuye a situar al ciudadano en un estado de virtual indefensión".<sup>60</sup>

Lo hasta aquí expuesto, permite establecer que si bien la Administración Pública tiene a su favor, por un lado, la presunción de legitimidad de los actos que emite y, por el otro, la circunstancia de la complejidad de las facultades con que cuenta y en consecuencia las bastas funciones que realiza, con ello no consigue justificar que en la emisión de dichos actos no se apegue estrictamente a lo dispuesto por la ley, máxime que su acatamiento es parte fundamental del Estado de Derecho que caracteriza a nuestro país y a la mayoría de los países en el mundo y que es preciso tener presentes:

#### Características del Estado de Derecho:

- 1.- La existencia de una constitución suprema de la ley, de donde deriven las demás, a través de la que se determine el sistema político, precise los órganos del Estado y señale las garantías de los gobernados.
- 2.- Un reconocimiento y respeto irrestricto al principio de legalidad, entendiéndolo como tal el sometimiento de las autoridades al imperio de la ley que fija el ámbito de sus competencias y perceptúa sus atribuciones y limitaciones.
- 3.- Fincado en la propia constitución y leyes secundarias, un sistema jurídico mediante el cual los particulares puedan acudir ante las autoridades jurisdiccionales en busca de una justicia pronta y expedita que garantice sus derechos fundamentales en contra de actos de autoridad u otros particulares que les pudiera causar perjuicio o alterar el orden constitucional.<sup>61</sup>

Así tenemos que la preocupación por proteger los derechos e intereses de los administrados, tiene como objetivo en el ámbito del Derecho Administrativo, mantener el principio de legalidad a que también se encuentra sujeta la Administración Pública y tal principio es

<sup>60</sup> *ib. cit.* pág. 53.

<sup>61</sup> VILLAGORDOA LOZANO José Manuel. El Ombudsman como Órgano de Control Administrativo. En Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No. 1. 2a. Época. Julio de 1989, pág. 19.

considerado como...la piedra angular del Estado de Derecho que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos.<sup>62</sup>

Tratándose de los actos administrativos, el principio de legalidad consiste en que la Administración Pública y los órganos que la integran se encuentran subordinados a la ley, es decir, únicamente pueden hacer lo que expresamente establece y bajo los términos que la misma dispone.

Fundamento jurídico:

Los principios de legalidad y seguridad jurídica de los gobernados, tanto en lo referente a los actos de privación de sus derechos como en los de su molestia, tienen rango constitucional en nuestro país, como así se desprende de nuestra Ley Suprema:

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

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

Cabe comentar, aún cuando ya no es objeto de discusión, que la sumisión a la ley no es exclusiva de las autoridades jurisdiccionales en los ámbitos penal, civil, etc., pues nuestro Máximo Tribunal incluyó a los actos administrativos en la garantía que consagra el artículo 14 Constitucional:

**"ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. ACTOS DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.-** No es verdad que la garantía de legalidad que consagra esté limitada a los aspectos civil y penal, sin incluir los actos de autoridad administrativa". (Amparo en revisión 617/1963. Angeles

<sup>62</sup> SERRA ROJAS Andrés. ob. cit. pág. 628.

Cañizares Alpañés. Junio 3 de 1965. Unanimidad de 5 Votos. Ponente Mtro. José Rivera Pérez Campos. 2a. Sala. Informe 1965. pág. 94).

De igual manera, la Suprema Corte sujetó a todas las autoridades al Imperio de la ley, como consta en su siguiente criterio: "AUTORIDADES.- Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite" (Jurisprudencia 47. Quinta Epoca. Secc. Primera. 3a. Sala. pág. 106).

Adviértase, por consiguiente, que los administrados tienen el poder de exigir a la administración, que se sujete en su funcionamiento a las normas legales que la rigen,<sup>63</sup> cuando los actos administrativos afecten su esfera jurídica por errores en la interpretación y aplicación de las leyes, por exceso o defecto en el cumplimiento de sus funciones o por arbitrariedad de los servidores públicos.

Existe uniformidad en la doctrina, en el sentido de que el derecho a la legalidad se conforma con derechos a la competencia, a la forma, al objeto, al fin prescrito por la ley.

## **B) CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

El mandato constitucional de legalidad a que se encuentra sujeta la actividad de la Administración Pública y los órganos que la integran, viene a concretizarse en lo que se ha denominado "Justicia Administrativa", la cual se encuentra instrumentada en nuestras leyes y que tiene como finalidad restablecer en sus derechos e intereses a los administrados afectados en su esfera jurídica por actos ilegales o inoportunos.

Al respecto, se ha señalado que la justicia administrativa aparece como "Bagaje institucional que rectifica actos erróneos y antijurídicos en bien del interés público y de integridad de la esfera jurídica de los gobernados. Por ende, puede decirse que la justicia administrativa es una forma de regulación de los actos del poder público cuya eficacia trasciende a la corrección de políticas lesivas para los individuos".<sup>64</sup>

<sup>63</sup> PRADA Gohina, ob. cit. pág. 434.

<sup>64</sup> ARGENTA CALDERÓN Gendón. En Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. Epoca. Julio de 1991. pág. 183.

Por su parte Fix-Zamudio en su obra "La Justicia Administrativa", sostiene: "El vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados sobre las autoridades administrativas".<sup>65</sup>

Asimismo indica que la justicia administrativa, comprendería las leyes de procedimiento, los recursos internos, los recursos administrativos, el ombudsmán, el comisionado o las comisiones para la vigilancia de los medios de informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas.

Cabe mencionar que tanto el ombudsmán, como el comisionado o las comisiones para la vigilancia de los medios de informática, no se encuentran previstos en nuestra legislación y por más que algunos autores tratan de asemejar al primero con algunas instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor, lo cierto es que ésta posee peculiares características cuyas facultades y funciones son bien diferentes.

Lo importante es que los administrados cuenten con medios jurídicos a su alcance, a través de los cuales se reconozca y respete el principio de legalidad, puesto que no debemos olvidar que vivimos en un Estado de Derecho, en el que no deben tener cabida las arbitrariedades de quienes pretenden quebrantarlo.

Mi propuesta de lo que significa justicia administrativa, es la siguiente: "La justicia administrativa son todos los medios de control jurídico de la Actividad de la Administración Pública y de los órganos que la integran, instrumentados en las leyes y que tienen como finalidad el restablecimiento de los derechos subjetivos e intereses de los administrados.

---

<sup>65</sup> 1a. Ed. Ed. Porrúa, S. A. México 1988, pág. 25.

### **C) REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

La afectación de la esfera jurídica de los administrados, sólo se justifica cuando en la emisión del acto, la administración se apega a los preceptos de la ley y en su debida oportunidad, es decir, aparte de ser legal el acto, también debe cumplir el requisito de emitirse en el tiempo preciso. En este caso se entiende que el acto administrativo cumple sus cualidades de ejecutoriedad y legitimidad a que ya nos referimos con anterioridad, los que por lo tanto dejan de presumirse por encontrarse debidamente justificados.

Ahora bien, cuando el acto administrativo no se apega a la ley o no se emite en su debida oportunidad, es claro que se quebranta el principio de legalidad a que se encuentra sujeta la administración. Al respecto, ya se mencionó que los servidores públicos son los que materializan los actos de la Administración Pública, a través de ellos se personifica y se hace representar, actúan por y en nombre de ella, investidos de poder que en muchos casos los llevan a cometer innumerables errores por defecto o por exceso en sus funciones, originados por múltiples factores como los que en su oportunidad señalé, lo que repercute negativamente en la impartición de justicia administrativa.

Por ello, en el ámbito de la justicia administrativa, la ley prevé diversos medios para el control jurídico de la actuación de la administración, que tienen por objetivo mantener el principio de legalidad y es lo que le brinda la posibilidad de revisar sus actos. En la inteligencia de que estos medios de control jurídico, son aplicables tanto a la actividad reglada de la administración, como la que lleva a cabo discrecionalmente, puesto que de no ser así, al amparo de actos discrecionales sin control alguno, fácilmente podría quebrantar el principio de legalidad y esto es precisamente lo que se debe evitar.

Por el contrario, todos los actos de la administración, aún los que realice en el ejercicio de poderes discrecionales, están sujetos, al menos a dos condiciones de legalidad, referente la una a la competencia del autor, y la otra, a la finalidad que debe perseguir, lo que significa que los actos administrativos dictados en ejercicio de facultades discrecionales pueden,

al menos, ser anulados por razón de incompetencia, o por desviación de poder, tales actos pueden también ser anulados por infracciones de requisitos formales, si no revisten la forma requerida por la ley o si en el procedimiento de elaboración se han omitido u observado incompletamente formalidades esenciales".<sup>66</sup>

Ahora bien, en cuanto a las formas en que puede la administración revisar sus actos, tenemos en primer lugar que lo puede hacer espontáneamente, forma que en mi opinión puede quedar dentro de la justicia administrativa como explicaré más adelante; en segundo lugar, lo puede hacer oficiosamente y por último, a instancia de los administrados afectados, para quienes estos medios de control jurídico de la administración, deben constituir la garantía de que una vez revisado el acto y en su caso determinada la ilegalidad o inoportunidad del mismo, se les restablezca en sus derechos subjetivos.

Sin embargo, la justicia administrativa no se circunscribe a que la administración tenga posibilidad de revisar sus actos en su propia esfera, o a que los afectados puedan únicamente ante ella inconformarse, ya que la ley prevé la existencia de órganos independientes ante quienes se puede solicitar la revisión del acto administrativo lesivo, por lo que la justicia administrativa adquiere un rango mayor de aplicación.

En este orden de ideas, de acuerdo con Gabino Fraga, el titular del derecho a la legalidad cuenta con medios indirectos y con medios directos para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo y se clasifican en:

1. Medios indirectos.- Es lo que se ha llamado autotutela de la administración y constituyen principalmente las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa.
2. Medios directos.- están destinados para satisfacer en forma inmediata el interés privado. Según las autoridades que deben intervenir se clasifican en:
  - a) Remedios y recursos administrativos. y

<sup>66</sup> ALFONSO HERNÁNDEZ Manuel. ob. cit. pág. 78.

b) Recursos y acciones jurisdiccionales, y estos en:

I.-Recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y

II.-Recursos y acciones ante los tribunales comunes.<sup>67</sup>

Como se advierte de la clasificación anterior, el afectado en su esfera jurídica puede hacer uso de los medios indirectos ante la propia administración, para que ésta, mediante la autotutela de sus funciones revise el acto y en su caso le restablezca en sus derechos subjetivos, sin que ello signifique una verdadera defensa para el administrado, como si ocurre con los medios directos que se encuentran destinados con apoyo en la ley, a la defensa del afectado.

Es preciso reiterar aquí la aseveración de Lerdo de Tejada: "Los recursos contribuyen al afianzamiento de la seguridad jurídica, ya que sería inconcebible la administración de un Estado de Derecho sin los recursos administrativos o medios jurídicos que mantuviesen el principio de legalidad dentro de la Administración Pública".

Entre los medios directos de control jurídico tenemos, en primer lugar, a los recursos administrativos que se encuentran previstos en diversas leyes también de carácter administrativo, de los cuales son materia de este trabajo, los que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás ordenamientos aplicables a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Los recursos administrativos según lo establezca la ley, se pueden interponer ante la misma autoridad que emitió el acto lesivo o ante el superior jerárquico y excepcionalmente ante un órgano diverso, pero dentro del mismo ámbito de la administración.

En segundo lugar, tenemos a los recursos y acciones jurisdiccionales, que también son medios directos de control jurídico, pero que ya no son competencia en cuanto a su trámite y resolución de las autoridades señaladas en el párrafo anterior; por ministerio de ley, la Administración Pública no puede conocer de ellos, sino que ahora es

---

<sup>67</sup> *ib. cit.* págs. 434 y 435.

competencia de los órganos autónomos e independientes de la administración, ante quienes se tramitará y serán resueltos.

Estos recursos y acciones jurisdiccionales, de acuerdo con la doctrina se clasifican en recursos y acciones ante los tribunales administrativos y recursos y acciones ante los tribunales comunes. Los primeros se tramitan ante lo que conocemos como tribunales de lo contencioso-administrativo, a través de un juicio administrativo, y los segundos ante los tribunales federales por medio del juicio de amparo.

En relación a los tribunales de lo contencioso-administrativo, nuestro Máximo Tribunal ha dicho: **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.-** Carecen de facultades para decidir asuntos contenciosos que son de la competencia exclusiva de las autoridades judiciales". (Jurisprudencia No. 28, Quinta Epoca. Secc. Primera. 2a. Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. pág. 47).

Por cierto que los medios directos de control jurídico a que se encuentra sujeta la actividad de la administración, es decir, los recursos administrativos y los recursos y acciones jurisdiccionales, no pueden ser utilizados ni simultánea ni indistintamente por el afectado, sino que la interposición de estos medios de impugnación, será como lo determine la propia ley, de tal manera que si el recurso administrativo se encuentra previsto en la ley, el afectado debe agotarlo, a menos que la ley señale expresamente que sea optativo.

A continuación, me refiero a la forma en que la administración lleva a cabo su función de autotutela, que conforma los medios directos de control jurídico, exceptuando a los recursos y acciones jurisdiccionales por no ser materia de este trabajo.

#### **Autotutela de la Administración Pública.**

Como ya se indicó, la autotutela de la Administración Pública, constituye un medio indirecto de control jurídico a que se encuentra sujeta, al alcance de los administrados cuya esfera jurídica ha sido

afectada, sin embargo, existe la circunstancia de que como no se trata en sí de una defensa jurídica de los derechos subjetivos de los administrados, resultan muy limitadas las posibilidades de lograr el éxito en el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

En realidad, la autotutela de la Administración Pública, deriva de la posibilidad en que la administración se encuentra para revocar o reformar una decisión administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular frente a la administración, sino o bien de una acción espontánea, oficiosa, de esta o de una simple denuncia del particular. El Estado obra preponderantemente por lo que él juzga un interés público y sólo en forma secundaria para salvaguarda de un interés privado.<sup>68</sup>

Si bien es cierto que la autotutela de la administración tiene lugar cuando se llevan a cabo ya sea una acción espontánea u oficiosa o por una denuncia, tenemos que la revisión del acto lesivo es muy difícil que se haga en forma espontánea, porque aún existen sistemas administrativos cerrados, en los que se sigue considerando que todo acto administrativo es legal y oportuno. En cambio, son cada vez más frecuentes las acciones oficiosas de la administración, acompañadas de las denuncias de los afectados en su esfera jurídica.

El inconveniente que encontramos en este medio de control jurídico de la administración, es que no constituye un medio legal de defensa, por lo que el afectado por el acto lesivo, verá que la administración tenderá a salvaguardar el interés público, pasando por encima de su interés privado, de tal manera que este medio de control resulta muy ineficaz ante la gran cantidad de actos lesivos emitidos por la administración. Sin embargo, es preciso reconocer las diversas acciones emprendidas por la administración para lograr la eficiencia de los servidores públicos y también las que ha llevado a cabo para mejorar su propia organización y funcionamiento, orientadas conjuntamente a la disminución del índice de ilegalidad de sus actos.

---

<sup>68</sup> CARRILLO FLORES Antonio. ob. cit. págs. 105 y 106.

Podemos destacar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Procuraduría Social, La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, El Consejo Consultivo de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con lo que se ha logrado mejorar el control jurídico de la administración, tanto en su organización como en su funcionamiento, así como una mayor eficiencia en la actuación de los servidores públicos.

Es necesario insistir, en que uno de los elementos determinantes en la emisión de actos lesivos, lo es precisamente el servidor público, el que personifica y representa a los órganos administrativos materializando su actuación, pero que comete errores, ya consciente, ya inconscientemente, quebrantando el principio de legalidad.

Sobre el particular, existen órganos de la administración, que tienen como objeto erradicar añejos problemas de corrupción y arbitrariedad, como es el caso de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esa Secretaría se encuentra facultada para aplicar los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>69</sup> la cual contempla, entre otras disposiciones importantes, sanciones para los servidores públicos que no cumplan con máxima diligencia sus servicios, los suspendan injustificadamente o cometan abuso de autoridad; impone restricciones para que acepten dinero o regalos; prevé la práctica de auditorías e instrumenta un sistema de presentación de quejas y denuncias, en contra de la actuación de los servidores públicos.

A lo anterior debe agregarse que en cada una de las dependencias gubernamentales y en general en todos los órganos de la administración, opera una unidad de contraloría interna, con la que se pretende fortalecer el control de la actuación de los servidores públicos y se ha dicho que el espíritu de las reformas a dicha ley, se orientan a dignificar y elevar la función pública, afirmando el desempeño de las responsabilidades de los que ocupan un empleo en la Administración Pública Federal, como un ejercicio cotidiano de cumplimiento estricto al Código Ético de Conducta

<sup>69</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1992.

prescrito por la ley, que consagra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En cuanto a la Procuraduría Social, se creó al amparo de los artículos 1o., 17, fracc. III y 18, fracc. IV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como del artículo 4o. del Reglamento Interior de este último ordenamiento y del acuerdo de creación publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989.

Sin pretender soslayar las tareas que desarrolla este organismo, vemos que posee un ámbito de atribuciones bastante limitado, a pesar de que ha sido calificado de ombudeman administrativo, figura que como ya lo mencioné, no contempla nuestra legislación.

Su actuación se reduce a la captación de quejas o inconformidades de los particulares, en contra de los actos de autoridad de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal y la prestación de servicios públicos a cargo de éste y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, para que, mediante sugerencias y recomendaciones, dichos actos se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad; de donde se desprende que únicamente es coadyuvante de la administración en su tarea de autotutela, ya que carece de facultades para decidir, ordenar e instruir el restablecimiento de la legalidad de los actos lesivos, cuando la autoridad emisora no lo hace, además, el ámbito geográfico de sus atribuciones es únicamente local, lo que también la limita.

Cabe mencionar que la Procuraduría Federal del Consumidor, es calificada como ombudeman. Fix-Zamudio ha indicado: "aún cuando en una dirección contraria, debemos destacar la introducción del germen de esta institución en el ordenamiento mexicano, en cuanto al establecimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor".<sup>70</sup>

En mi opinión, si es discutible que la Procuraduría Social tenga carácter de ombudeman, con mayor razón lo es que lo tenga la

---

<sup>70</sup> *ib. cit.* pág. 25.

**Procuraduría Federal del Consumidor, que por ley sus atribuciones son específicas para actuar en relaciones de consumo.**

Sin embargo, es claro que la Procuraduría Federal del Consumidor no solamente cumple con las finalidades para las que fue creada, entre las que encontramos la conciliación de los derechos entre consumidores y proveedores, en donde ocupa un lugar muy importante, sino que además, la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, propicia su participación en la autotutela de la administración, ya que puede revisar a petición de parte las resoluciones en que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en la propia ley.<sup>71</sup>

Artículo 134 de la ley de referencia: "La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en esta Ley la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición sin que la petición del interesado constituya un recurso".

El dispositivo en comento, es una verdadera innovación en el campo del Derecho Administrativo, ya que por un lado, permite a la Procuraduría Federal del Consumidor revisar sus actos y, por el otro, reconoce implícitamente que se trata del derecho de petición consagrado por el artículo 8o. Constitucional, excluyéndolo tajantemente del ámbito del recurso administrativo, en contra de quienes afirman que sí pertenece a éste último.

Por lo que hace a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, también coadyuvan con la administración en su tarea de autotutela. La primera atiende peticiones y quejas de los habitantes del Distrito Federal en contra del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley respecto de obras y servicios en materia administrativa, de los órganos de la administración, con base en las cuales dirige peticiones y recomendaciones a dichos órganos y el Consejo Consultivo, informa al Jefe del Departamento del Distrito Federal, las deficiencias que surjan en la administración, especialmente en la prestación de servicios generales.

<sup>71</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1972.

**Facultades que al igual que las de la Procuraduría Social y las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resultan insuficientes para lograr el restablecimiento de la legalidad de los actos lesivos de la Administración Pública.**

No omito mencionar la constante revisión de la organización y del funcionamiento de la administración y de los órganos que la componen, en el marco de los programas de reforma y simplificación administrativas, para que en un contexto de modernidad, se logre su eficiencia, se evite la duplicidad en sus funciones y se propicie un mejor aprovechamiento de sus recursos. Pero también se tiene que señalar que la creación de las instituciones que se han mencionado, evidencia el grado de ineficiencia de la Administración Pública.

Con lo manifestado, puede quedar ejemplificada, en términos generales, la forma en que la administración autorevisa sus actos, en un afán de mantener vigente el principio de legalidad. Sin embargo, ello no es suficiente porque no es muy común que revise ni espontánea ni oficiosamente sus actos, por lo que al afectado en su esfera jurídica le resta acudir a los medios directos de control jurídico, para lograr el restablecimiento de sus derechos subjetivos, es decir, a los recursos administrativos y a los recursos y acciones jurisdiccionales.

## II.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

### A) DEFINICION DE RECURSO ADMINISTRATIVO:

Como se recordará, los recursos administrativos, también llamados remedios por otras legislaciones, forman parte de los medios directos de control jurídico, con que cuentan los particulares afectados en sus derechos subjetivos por actos de la administración que no cumplen con el principio de legalidad, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Antes de iniciar su estudio, conviene precisar primeramente, que la palabra recurso, gramaticalmente deriva del latín "Recursus" acción y efecto de recurrir, vuelta o retorno de una cosa al lugar donde salió,<sup>72</sup> en tanto que de acuerdo con Rafaél Bielsa, respecto de la terminología del recurso, en lenguaje jurídico se dice que hay "recurso", cuando la ley permite recurrir u ocurrir ante un tribunal o autoridad, para reclamar contra una resolución que ha dictado ese tribunal u otra autoridad sea del mismo poder o de otro.<sup>73</sup>

Ahora bien, al definir el recurso en términos genéricos, los autores se refieren a la actuación del poder público en los ámbitos tanto jurisdiccional como administrativo. Tal es el caso de Rafaél de Pina en su Diccionario de Derecho: "Recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal",<sup>74</sup> así como el autor Gonzálo Armenta Hernández quien señala: "El recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático."<sup>75</sup>

Nótese también, que en términos generales el recurso, como medio de impugnación, implica la posibilidad que tiene el particular de acudir

<sup>72</sup> Diccionario de Lengua Castellana por la Real Academia Española. 13a. Ed. Madrid 1969. pág. 851.

<sup>73</sup> Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. 3a. Ed. Edt. Ediciones Palma. Buenos Aires 1961. pág. 58.

<sup>74</sup> *ib. cit.* pág. 325.

<sup>75</sup> *ib. cit.* pág. 54.

ante la autoridad cuando es afectada su esfera jurídica, con lo cual se propicia la preservación del principio de legalidad, pues recuérdese que la autoridad, ya sea judicial o administrativa, únicamente puede y debe hacer lo que la ley les permite y en los términos que la misma dispone.

De allí que los recursos se promuevan tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional. En el primer caso, estamos en presencia de los recursos administrativos, que se pueden interponer ante la misma autoridad que emitió el acto lesivo, ante el superior jerárquico y excepcionalmente ante un órgano diferente, pero siempre dentro del ámbito de la administración; en el segundo caso se trata de los recursos y acciones jurisdiccionales, los que en materia administrativa serán tramitados ante órganos autónomos e independientes de la administración (Contencioso-administrativo) o bien ante tribunales federales (Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito).

Particularizando respecto de los recursos administrativos materia del presente trabajo, tenemos que la doctrina nacional y la extranjera, ha elaborado diversas definiciones, como las que en seguida se transcriben:

#### **AUTORES MEXICANOS:**

Emilio Margáin Manatou.- "El recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la propia Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".<sup>76</sup>

Andrés Serra Rojas.-"El recurso administrativo es un medio de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o

<sup>76</sup> El Recurso Administrativo en México. Edit. Porrúa, S. A. México 1995. pág. 18.

inopportunità del acto restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".<sup>77</sup>

Gabino Fraga.- "El recurso administrativo constituye un 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 mismo".<sup>78</sup>

Alfonso Nava Negrete.- "El recurso administrativo o gubernativo aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos".<sup>79</sup>

#### AUTORES EXTRANJEROS:

Jesús González Pérez (España).- "El recurso puede pues, definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter".<sup>80</sup>

Carlos García Oviedo (España).- "Los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son mero exámen que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus propios errores".<sup>81</sup>

Manuel García Díez (Argentina).- "El recurso administrativo es una pretensión deducida ante un órgano administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico".<sup>82</sup>

<sup>77</sup> *ib. cit.* pág. 631.

<sup>78</sup> *ib. cit.* pág. 635.

<sup>79</sup> *Derecho Procesal Administrativo*. Edit. Pomía, S. A. México 1959, pág. 51.

<sup>80</sup> *Los Recursos Administrativos*. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, Madrid 1960 pág. 21.

<sup>81</sup> *Derecho Administrativo*. 6a. Ed. Edit. E.I.B.A. Pizarro, Madrid 1952, pág. 553.

<sup>82</sup> *Derecho Administrativo*, Torno V. Edit. Plus Ultra, Buenos Aires 1971, pág. 322.

Enrique Sayagues Lazo (Uruguay).- "Los recursos administrativos pueden definirse como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque".<sup>83</sup>

Las anteriores definiciones, revelan que la doctrina mantiene el criterio de reconocer el principio de legalidad y desde luego que les sea respetado a los particulares, pero no sólo a éstos, pues desde el punto de vista del Interés legítimo, uno de los requisitos del recurso administrativo o uno de sus presupuestos lo es que cualquiera que sea afectado en su esfera jurídica por actos lesivos, posee igual facultad de inconformarse, por ejemplo los órganos del Estado o la Propia Administración.

El argentino Manuel García Díez confirma lo anterior cuando señala: "No solamente el titular de una relación jurídica que tiene derecho subjetivo afectado puede interponer recurso administrativo, sino también todos aquéllos que sin estar vinculados a la administración por una relación jurídica, poseen un interés legítimo y directo. Puede ocurrir que resulte afectada por el acto administrativo una entidad pública y a ella debe reconocérsele que está legitimada para intervenir en las mismas condiciones que el particular. En concreto, entonces, la legitimación supone el reconocimiento, por el ordenamiento jurídico, a determinados sujetos de la facultad de iniciar un procedimiento por vía de recurso para la resolución de un problema jurídico concreto".<sup>84</sup>

Por lo que tomando en cuenta las anteriores definiciones y una vez establecido que todo aquél que sea afectado en su esfera jurídica por actos de la administración, puede hacer uso de los recursos administrativos, me permito proponer la siguiente definición:

"El recurso administrativo es un medio de defensa establecido en la ley, cuyo ejercicio corresponde a quien resulte afectado en sus intereses o derechos subjetivos, por un acto o resolución administrativos, para

<sup>83</sup> Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 3a. Ed. Edit. Córdones Editor y Distribuidor. Montevideo 1963. pág. 471.

<sup>84</sup> *ib. cit.* pág. 493.

impugnarlos ante la autoridad que los emitió, el superior jerárquico u otro órgano administrativo y de comprobarse su legalidad o Inoportunidad, obtener que se revoque, anule o reforme".

## **B) FUNDAMENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO:**

El punto de vista de la doctrina es coincidente en señalar, que el fundamento jurídico del recurso administrativo proviene, por un lado, de la facultad que tiene la Administración Pública de revisar sus actos para corregir sus errores y, en consecuencia, por otro lado, de la necesidad que existe de tutelar la esfera jurídica de los particulares. Así que los recursos administrativos se apoyan en un doble fundamento jurídico:

La conveniencia de que la administración revise sus propios actos para corregir los errores y las violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados, con el objeto de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos, con la consiguiente perturbación de las actividades normales de la administración y con la posibilidad de que sea condenada a cubrir daños y perjuicios por su actividad irregular.

Desde el ángulo del gobernado, los recursos administrativos están dirigidos a tutelar su esfera contra los actos de autoridad que los afecten, de acuerdo con el principio esencial en el Estado Social de Derecho, del llamado derecho de audiencia o debido proceso legal.<sup>85</sup>

Se debe señalar aquí que la Administración Pública tiene el control de todos sus órganos y es la más interesada en que sus agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales. El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima.<sup>86</sup>

<sup>85</sup>FIX-ZAMUDIO Héctor. ob. cit. pág. 46.  
<sup>86</sup> SEPRA ROJAS Andrés. ob. cit. pág. 629.

Sin embargo, ha sido duramente criticado el hecho de que la simple terminología del recurso administrativo varíe de un ordenamiento a otro, lo que origina confusiones que hacen muy difícil su conocimiento, de donde se derivan serios problemas para su clasificación y para determinar su objeto o simplemente sus elementos: la regulación del procedimiento administrativo se encuentra dispersa en diversas leyes y reglamentos administrativos y desde luego que no es uniforme.

Por ello, hace mucho tiempo que diversos autores pusieron en evidencia la inadecuada, confusa y en algunos casos nula regulación, ya no únicamente en cuanto al trámite y resolución del recurso administrativo, sino respecto del procedimiento que se sigue desde el nacimiento mismo del acto administrativo, así como la existencia de gran cantidad de leyes administrativas tanto en el ámbito local como en el federal, en una total y franca falta de unificación.

De tal manera que siempre se propugnó por la expedición de un código o de una ley, que de una buena vez y en forma definitiva, regulara el procedimiento administrativo en forma integral, local y federalmente, paralelamente con la creación de un tribunal federal en materia administrativa, que se encargara de la substanciación de las controversias entre la autoridad administrativa y los administrados.

A manera ilustrativa, se puede mencionar el anteproyecto de la Ley Federal de Justicia Administrativa desde el año de 1964, la creación de un Tribunal Federal de lo Administrativo, propuesto por el procesalista Briseño Sierra, así como el proyecto de Reglamento Administrativo del administrativista Mario Ayluardo Saúl, amén de todos los proyectos y anteproyectos elaborados en la materia.

La problemática en lo legislativo ha sido resuelta en parte con la expedición de las Leyes; Federal de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1994 y 19 de diciembre de 1995, respectivamente, pero en la práctica, quizá se agravó para el administrado, pues;

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo que por virtud de su artículo Primero Transitorio entró en vigor el primero de junio de 1995, de entrada, gracias a su Art. 1, sus disposiciones sólo son de aplicarse a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública "Centralizada".

Significa que se excluyó tajantemente a la Administración Pública Paraestatal, no obstante que junto con la Administración Pública Centralizada, conforman la Administración Pública Federal, por lo que, en consecuencia, esa ley no era aplicable a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forman parte de la Administración Pública Paraestatal, según se contempla en su artículo 1o.

Y, por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 1o. señaló, en lo conducente, "...En el caso de la Administración Pública Paraestatal, solo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares..."

Como el primer párrafo del Artículo 1o. de esta ley señala que sus disposiciones son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, entonces, en primer lugar no podrá aplicarse a los actos administrativos de los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y, en segundo lugar, su aplicación se limita a los organismos descentralizados del Distrito Federal, circunstancias que contribuyen a la problemática inicial en que se encuentra inmerso el administrado.

No es mi intención soslayar, de ninguna manera, el logro obtenido, sin embargo, es mi obligación señalar que el administrado que se encuentra sujeto a la Administración Pública, ya sea Federal o del Distrito Federal, continuará en el marasmo de las confusiones, ya que ahora

tendrá que distinguir entre los diversos órganos que las integran para determinar a qué tipo de administración pertenece aquél que emitió el acto administrativo lesivo y si para de esa manera apoyarse o no en las leyes de referencia o en otras.

En el presente capítulo, se hará referencia a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos generales, pues se reitera que no es aplicable a los recursos administrativos ante Procuraduría Federal del Consumidor, por ser ésta un organismo descentralizado; lo mismo se hará con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señalando desde ahora que tampoco es aplicable en la materia a los actos de dicha Procuraduría que afecten la esfera jurídica de los particulares, es decir, respecto de los recursos administrativos que se pueden interponer ante la misma, por las razones que ya apunté.

### **C) NATURALEZA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO:**

Los planteamientos que ha realizado la doctrina respecto de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, generalmente han girado en torno a resolver o a determinar si el acto que decide el recurso es de naturaleza administrativa o bien de naturaleza jurisdiccional, confundiéndose así al propio recurso administrativo con el acto que lo resuelve, que no es lo mismo. Por tales motivos, me ocuparé primeramente de la naturaleza jurídica del recurso administrativo y, posteriormente, de la que corresponde al acto que lo decide.

En una primera consideración, es de señalarse que la doctrina ha estimado que el recurso administrativo es un acto jurídico, un derecho de instancia del particular y, más aún, se le ha considerado como una prerrogativa de la administración, de los que desde ahora descarto a esta última, porque si bien la interposición del recurso le permite revisar sus actos y por consiguiente corregir sus errores, de acuerdo con el autor Gonzálo Armenta Hernández, no significa que la finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien es su consecuencia pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular

para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal.<sup>87</sup>

En apoyo de lo anotado, tenemos el mandato constitucional que sujeta a la Administración Pública en toda su actuación, a la observancia irrestricta de la legalidad de sus actos, como ya quedó establecido oportunamente, por lo que de ninguna manera se puede sostener que el recurso administrativo constituya en sí prerrogativa alguna de la administración para revisar sus actos.

En cuanto a que el recurso administrativo sea un acto jurídico o bien un derecho de instancia del particular, la solución la proporciona el mismo autor referido, en los siguientes términos: "...los tratadistas citados están en lo cierto al clasificar al recurso entre los actos jurídicos y a la instancia como un derecho, pues lo que constituye un derecho es, en sí, la facultad de inconformarse, la cual se objetiviza o manifiesta mediante un acto inicial del administrado, que configura, conjuntamente con otros actos de la autoridad y, eventualmente de terceros, la figura procedimental denominada recurso".

De tal manera que como el recurso administrativo se tramita y resuelve en el propio ámbito de la administración, su naturaleza jurídica será la de un acto jurídico y un derecho de instancia administrativos y, por ello, en ningún momento podemos decir que se trate de una prerrogativa de la autoridad.

En realidad, la intención del legislador en los ordenamientos que establecen recursos administrativos, es procurar que el particular afectado por un acto lesivo, tenga la oportunidad de impugnarlo y obligar a la autoridad que le restablezca en sus intereses o derechos subjetivos, cuando así se justifique, más no que signifique prerrogativa alguna para la autoridad administrativa.

Asimismo, la finalidad para la que fueron creados los recursos administrativos, es que al particular afectado en su esfera jurídica, se le otorguen los medios legales que le faciliten la defensa de sus derechos y

---

<sup>87</sup>ob. cit. págs. 57 y 58.

no que la obstaculicen, de conformidad con el criterio de la Suprema Corte:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.-** No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se le plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la 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 medios para lograr, en un Estado de Derecho, la solución legal de los conflictos y controversias". (Amparo Directo. 411/73.- Alianzadora Insurgentes, S. A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos).

Podemos estar totalmente de acuerdo en que el establecimiento del recurso administrativo y su interposición, no deben ser un obstáculo para que el particular afectado logre el restablecimiento de sus intereses y derechos y, además, que el trámite y resolución del mismo no debe revestir excesivo formalismo, sino que en ambos casos debe existir cierta flexibilidad, pero cuál es el alcance de ésta, no significa que la ley administrativa deba ser omisa en la regulación del recurso administrativo, ni que la autoridad que conozca del mismo pueda apartarse de la legalidad.

Se quiere hacer aparecer al recurso administrativo como una defensa al alcance de los particulares ante la Administración Pública, en el que el conflicto deberá dirimir más en cuestiones o situaciones de hecho que de derecho, libre de todo tecnicismo, como dicuten previamente dos particulares antes de acudir a juicio a resolver su controversia. Sin embargo, se estima que el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> MARGAIN MANATOU Emite. ob. cit. págs. 25 y 26.

Sobre el presente cuestionamiento, en lo fiscal se sostiene:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SUS REQUISITOS.-** "Si bien es cierto que no deben pedirse formalidades y exigencias excesivas en los recursos administrativos, que las promociones de los causantes deben simplificarse, que los recursos con irregularidades en vez de desecharlos se manden aclarar y aún se ha estimado factible analizar agravios hechos valer por los promoventes en forma implícita; sin embargo, los escritos deben contener requisitos mínimos de expresión de los que se pueda desprender que se interpone un recurso, que aún en forma deficiente se pueda estimar que se está controvertiendo determinada resolución, pues de no seguir ese criterio, se podría considerar que se intenta un recurso que nunca pretendió el promovente interponer o se alegó determinado agravio que nunca se tuvo la intención de hacer valer". (Revisión 798/80. En Revista del Tribunal Fiscal, agosto de 1984, pág. 69.)

Por lo que al recurso administrativo se le debe reconocer naturaleza técnica y jurídica y, en este sentido, nuestra legislación en la materia debe ser objeto de una revisión exhaustiva y dictarse nuevas normas para que el recurso administrativo se torne en un medio legal, idóneo para la defensa del particular afectado por los actos de la administración.

#### **D) CARACTERISTICAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

La característica por excelencia del recurso administrativo, es que su trámite y resolución únicamente es posible en el ámbito de la propia administración; por esa razón, no es factible la intervención de autoridades administrativas o controles legislativos, como lo señala Serra Rojas: "El recurso administrativo es un medio en la propia legislación, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos".<sup>89</sup>

El trámite y resolución del recurso administrativo, dependiendo del ordenamiento legal que lo rijan, será ante la autoridad que emitió el acto

---

<sup>89</sup> ob. cit. pág. 626.

lesivo, el superior jerárquico u otro órgano de la propia administración. En esto coinciden autores como Fix-Zamudio, quien sostiene que lo que caracteriza a los recursos administrativos, es la circunstancia de que la misma autoridad administrativa-ya sea el propio funcionario autor del acto impugnado u otro superior, pero siempre dentro de la esfera de la propia administración-, examina nuevamente el acto y dicta resolución.<sup>90</sup>

En el mismo sentido se pronuncia Gonzálo Armenta Hernández, quien señala como características del recurso administrativo, su finalidad consistente en controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que estos se emitan conforme a derecho, y su interposición ante un órgano de la Administración Pública para su trámite y resolución, ya sea ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado o bien ante una autoridad superior.<sup>91</sup>

#### **E) OBJETO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Para poder precisar en qué consiste el objeto del recurso administrativo, considero pertinente partir de dos supuestos importantes:

- 1.- En muchos casos, la administración no se ajusta a lo dispuesto por la ley, así que con frecuencia sus actos afectan la esfera jurídica de los particulares.
- 2.- Como consecuencia de lo anterior, es necesario que el administrado cuente con la garantía de que la ley establezca medios de defensa en contra de dichos actos.

Nos encontramos en presencia de la fallibilidad humana, como factor determinante que lleva al servidor público a cometer errores, al no aplicar correctamente la ley, al ignorar o desempeñar deficientemente sus funciones, al actuar en algunos casos con arbitrariedad, deshonestidad, etc. De ahí la necesidad que existe de respetar y cumplir el principio de legalidad por parte de la administración, pues sólo de esta forma se puede preservar el Estado de Derecho.

---

<sup>90</sup> ob. cit. págs. 42.  
<sup>91</sup> ob. cit. págs. 75.

Con base en tales premisas, el objeto del recurso administrativo consiste en que, al interponerlo, el particular afectado en su esfera jurídica, obtenga la revocación, la reforma, la anulación o el retiro del acto lesivo; en la inteligencia de que deberá demostrarse su ilegalidad o inoportunidad, como requisito indispensable para alcanzar ese objeto.

La confirmación del acto lesivo no es, desde luego, lo que se pretende obtener con la interposición del recurso. El afectado en su esfera jurídica no hará uso del medio de impugnación para que la autoridad le confirme un acto que no admite, que rechaza precisamente por serle adverso, sino que por el contrario, quiere que dicho acto sea revocado, reformado, anulado o retirado, por lo que no comparto la opinión de aquellos autores que incluyen a la confirmación del acto impugnado, en el objeto del recurso administrativo.

De igual manera, estoy en desacuerdo con el texto del artículo 108, segunda parte, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pues establece como regla general: "...el recurso de Inconformidad tendrá como objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora confirme...el acto administrativo recurrido". la pregunta sería, ¿quién quiere la confirmación de un acto lesivo?

Por otro lado, muy relacionadas con el objeto del recurso administrativo, tenemos a las ventajas y a las desventajas en torno a su interposición, como las señaladas por Margain Manatou:

#### **Ventajas del Recurso Administrativo:**

- 1.- Es un eficaz control de la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.
- 2.- Permite a la autoridad administrativa lavar en casa "La ropa sucia".
- 3.- Opera como un cedazo y evita recargo en las labores de los tribunales.
- 4.- Evita al particular un conflicto honoroso.
- 5.- Para el particular si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

#### **Desventajas del recurso administrativo:**

- 1.- Muchos funcionarios de la Administración Pública piensan al resolver el recurso administrativo, que siempre deben darle la razón a la misma.
- 2.- Como consecuencia, el particular considera que es tiempo y dinero perdidos agotar un recurso administrativo, pues desconfía de la justicia administrativa.
- 3.- Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, de antemano, que la resolución recurrida será confirmada.
- 4.- El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la resolución del caso.

A propósito de las ventajas y las desventajas en la interposición del recurso administrativo, debemos tener presente de que cuando éste se encuentra previsto en la ley, el particular afectado debe agotarlo y si no obtiene resolución favorable, acudir a los tribunales administrativos o a los tribunales federales.

La doctrina y la legislación, se han inclinado actualmente porque sea el particular afectado quien decida si agota o no el recurso y en tal caso, es necesario que se señale expresamente en la ley el carácter optativo.

Héctor Fix-Zamudio dice que se está llegando a esta opción de los recursos por su ineficacia real,<sup>92</sup> para lo cual cita al artículo 26 del Anteproyecto de la Ley Federal de Justicia Administrativa elaborado en el año de 1964 por magistrados del Tribunal Fiscal Federal: "Debe ser optativo para el afectado agotar los recursos administrativos o acudir directamente al mencionado tribunal de Justicia Administrativa". Asimismo, de la exposición de motivos de esa ley menciona: "Los recursos en la mayoría de los casos complican, entorpecen o retardan inútilmente la defensa de los particulares..."

El autor de referencia también encontró apoyo en una ponencia del procesalista Humberto Briaño Sierra, relativa a la creación de un tribunal

<sup>92</sup> En Memoria de El Colegio Nacional. Tomo IX. No. 3. Año 1966, págs. 79 y 80.

Federal de lo Administrativo, quien primeramente indicó que no debía exigirse el agotamiento previo, pero que si así lo disponían las leyes o reglamentos administrativos, entonces el afectado podría optar por el juicio administrativo o la instancia judicial ordinaria.

Al respecto, no omito señalar que el carácter optativo del recurso administrativo, finalmente se logró introducir tanto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; la primera cuando establece en su artículo 83, que los interesados afectados podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes y, la segunda, en su artículo 108, que podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad que establece o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Desde luego que comparto el punto de vista doctrinal de que el agotamiento o no de los recursos administrativos, debe quedar al arbitrio del particular afectado; en lo que definitivamente no estoy de acuerdo es en que desaparezcan, pues si bien es cierto que en algunos casos el recurso administrativo complica, entorpece o retarda la defensa de los particulares, ello se debe, no a que de suyo sea ineficaz este medio de impugnación, sino más bien a que no existe uniformidad en su regulación.

Los recursos no deben desaparecer, pues existen innumerables casos en que el error de interpretación o de apreciación de un hecho o de alguna prueba es tan evidente, que es recomendable su agotamiento, puesto que en teoría, la subestanciación debe ser menos formalista y debe obtenerse una resolución pronta en comparación con los pasos o fases del procedimiento contencioso que se sigue en los tribunales administrativos. Simplemente deben unificarse para lograr que se cumpla con el principio de justicia pronta y expedita.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> ORTIZ MEDALGO Luis. Utilización de los Recursos Administrativos. En Revista de la Escuela de Derecho. Universidad Autónoma México. Año I. Verano de 1992. pág. 386.

## **F) CLASIFICACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Autores nacionales y extranjeros han clasificado a los recursos administrativos desde su particular punto de vista y aún apoyados en el derecho positivo de su país, sin embargo, la terminología que se emplea sobre los mismos es muy variada, a pesar de que se trata de similares recursos administrativos. Lo mismo ocurre con los procedimientos para su trámite o resolución, en donde ni la doctrina ni la legislación son uniformes en su regulación, circunstancias estas que complican verdaderamente la tarea de su clasificación.

Así tenemos que el español Francisco López-Nieto y Mallo, clasifica a los recursos administrativos en:

- 1.- Por la autoridad que conoce de ellos; administrativos y judiciales.
- 2.- Por el fin que se proponen; nulidad y segunda instancia.
- 3.- Por el contenido del recurso; reposición, alzada, queja, nulidad, revisión y aclaración.
- 4.- Por la forma de Interponerlos; escritos y verbales.<sup>94</sup>

El argentino Manuel García Díez, los clasifica en:

- 1.- Reglados:
  - a) De carácter general; revocatoria, jerárquico y jerárquico impropio.
  - b) De carácter especial; ante las comisiones liquidadoras y arbitral, en materia financiera y aduanera y otros recursos reglados.
  - c) Reclamaciones; previa reclamación administrativa.
2. No reglados:
  - a) Recursos; revisión, reconsideración y queja.
  - b) Reclamaciones; queja y mera reclamación.
  - c) Denuncia; denuncia de legitimidad y mera denuncia.<sup>95</sup>

Lo anterior es sólo una muestra de la multiplicidad de recursos administrativos que se establecen en otras legislaciones, la diversa

---

<sup>94</sup> ob. cit. págs. 319.  
<sup>95</sup> ob. cit. págs. 325 y 326.

terminología que se usa y, por lo tanto, las variadas clasificaciones que se emplean en la doctrina extranjera. Lo mismo ocurre en la legislación y en la doctrina nacionales.

En cuanto a su terminología y partiendo de la base de que el recurso administrativo se puede interponer ante la misma autoridad que emitió el acto, el superior jerárquico u otro órgano de la administración, según como lo establezca la ley, tenemos que Antonio Carrillo Flores denomina como de oposición al recurso que se interpone ante la misma autoridad y menciona que entre nosotros se le llama de "reconsideración", y al que se interpone ante el superior jerárquico, lo denomina recurso jerárquico.<sup>96</sup>

Por su parte Fix-Zamudio, indica que en la terminología se puede observar una gran confusión, además de que se usan denominaciones impropias, predomina el nombre de reconsideración, para designar el recurso que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o la resolución contra la cual existe oposición, y de revisión o de inconformidad, al que se utiliza ante la autoridad superior.<sup>97</sup>

Respecto de ante quien se interpone y quien resuelve el recurso administrativo, existen variantes que es digno comentar, como es el caso del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, en cuyo artículo 136 dispone: "El recurso de revisión se interpondrá ante la misma autoridad que emitió la resolución y será resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el procurador, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación". O bien, cuando es la misma autoridad quien emitió la resolución ante quien se interpone el recurso y ella misma lo resuelve, como lo dispone el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, que prevé el recurso de reconsideración.

Por otro lado, la falta de uniformidad en los términos para la interposición de los recursos administrativos, también es muy significativa, pues tenemos casos en que se conceden ocho días, como el del recurso de reconsideración previsto por el artículo 14 de la Ley sobre

---

<sup>96</sup> *ib. cit.* págs. 107.  
<sup>97</sup> *ib. cit.* págs. 48.

el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; treinta días hábiles para interponer el recurso de reconsideración a que se refiere el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica; quince días para interponer el recurso de revisión que establece el artículo 135 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tampoco se coincide en a partir de cuándo empieza a correr el término para interponer el recurso administrativo, ya sea a partir de la notificación de la resolución impugnada, de cuando surta efectos o a partir del día siguiente a que esto ocurra. Ni en materia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, ni en los procedimientos de trámite y resolución de los recursos, se puede obtener uniformidad en las leyes administrativas.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, la clasificación del recurso administrativo, tenemos que la doctrina nacional ha elaborado diversas clasificaciones.

Andrés Serra Rojas, desde el punto de vista de nuestra legislación, clasifica al recurso administrativo de la siguiente forma:

- a) Recursos ordinarios que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que emitió la resolución que agravia al particular. Agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso-administrativo. Tal es el caso de la reconsideración, revocación, reposición, oposición o reclamación.
- b) Recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se llama también recurso de alzada, recurso de revisión, jerárquico, recurso de inconformidad.
- c) Recursos especiales que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distintos de los organismos que han dictado

la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Recurso de Inconformidad y recurso jerárquico impropio cuando el órgano que conoce del recurso no es una entidad jerárquica superior y no es autoridad administrativa.<sup>98</sup>

Otra clasificación que en lo particular considero muy completa, pues atiende a diversos conceptos o puntos de vista en materia administrativa, es la elaborada por el autor Emilio Margain Manatou:<sup>99</sup>

- 1.- En atención a la autoridad ante quien se interpone.- Ante la misma autoridad que emitió el acto; ante el superior jerárquico y; ante una comisión o dependencia especial.
2. En atención a quien lo interpone.- Quien tenga interés legítimo directo y; quien tenga interés legítimo indirecto.
- 3.- En atención al objeto que se persigue.- Recurso de reconsideración o de revocación y; recurso de revisión.
- 4.- En atención a la materia.- Con los que se impugnen resoluciones que se rigen por el derecho público y; los que se hacen valer contra resoluciones que se norman por el derecho privado.
- 5.- En atención al ordenamiento que lo establece.- Los establecidos en una ley y; los establecidos en un reglamento.
- 6.- En atención a su naturaleza.- Obligatorio y; optativo.
- 7.- En atención a nuestra legislación federal.- Los existentes en ordenamientos administrativos y; los existentes en ordenamientos tributarios. A su vez se clasifican en especiales y generales.
- 8.- Otros.- Generales y; específicos.

---

<sup>98</sup> ob. cit. págs. 642 y 643.  
<sup>99</sup> ob. cit. págs. 35 a 46.

La clasificación que corresponde al recurso administrativo conforme a las Leyes; Federal de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es la siguiente:

- 1.- En atención a la autoridad ante quien se interpone.- Conforme a la primera ley, será ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, pero es resuelto por la autoridad superior, ya que se trata del recurso de revisión, llamado también jerárquico (Art. 86), y conforme a la segunda, ante el superior jerárquico, que será quien lo resuelva (Arts. 108 y 110).
- 2.- En atención a quien lo interpone.- Ambas leyes coinciden en señalar que cualquier interesado afectado, Arts. 83 y 108, respectivamente.
- 3.- En atención al objeto que se persigue.- Se trata respectivamente de los recursos de revisión (Art. 83) y de inconformidad (Art. 108), que tienen como objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido, aunque la ley señalada en segundo lugar, agrega la confirmación del mismo.
- 4.- En atención a la materia.- Se hace valer en contra de resoluciones que se rigen por el derecho público ( Art. 1o. en ambas leyes)
- 5.- En atención al ordenamiento que lo establece.- Se encuentran previstos en leyes.
- 6.- En atención a su naturaleza.- Son optativos según lo disponen los Artículos. 83 y 108, respectivamente.
7. En atención a nuestra legislación federal.- Se encuentran establecidos en ordenamientos administrativos, que son de carácter federal y local, respectivamente (Art. 1o. en ambos casos).

## **G) ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Veamos primeramente el criterio de la Suprema Corte de Justicia, que establece acerca de los elementos del recurso administrativo: "Los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución; la determinación por la ley de la autoridad ante quien debe interponerse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y; que la autoridad ante quien se interponga esté obligada a resolver".

Por lo que hace al aspecto doctrinario, los autores no coinciden en señalar cuáles son los elementos del recurso administrativo. Antonio Carrillo Flores, quien los denomina requisitos de existencia, indica que consisten en: Que la ley vigente lo establezca; Una decisión impugnada; un interesado directo; Impugnación ante una autoridad administrativa y; que la decisión impugnada sea a su vez un acto administrativo. Asimismo indica que son requisitos de los recursos: un interesado; forma en que se interpone el recurso; el plazo y; el procedimiento para su trámite.<sup>100</sup>

Por su parte Gabino Fraga considera como elementos: la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente; la fijación en la ley de las autoridades ante quienes debe presentarse; la fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso; los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso; la fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.; la obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.<sup>101</sup>

Andrés Serra Rojas señala similares elementos a los anteriores, pero advierte que deben agregarse los que sean necesarios para proteger el interés del fisco u otros de interés general, sociales o del Estado.<sup>102</sup>

Como se observa, no se distingue qué elementos son necesarios para la existencia del recurso administrativo y cuáles no, así como tampoco se precisa cuáles son los requisitos de procedibilidad que se deben satisfacer al momento de interponerlo. Es útil recurrir por tanto, a la distinción que hace Margain Manatou:<sup>103</sup>

**a) Elementos esenciales:**

- 1.-Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente. Formalmente legislativo como constitución, código o ley o expedido por el ejecutivo como reglamento autónomo, decreto ley o decreto delegado.

---

<sup>100</sup> ob. cit. págs. 100 y 109.  
<sup>101</sup> ob. cit. págs. 435 y 436.  
<sup>102</sup> ob. cit. págs. 632.  
<sup>103</sup> ob. cit. págs. 49 a 70.

2.-Existencia de una resolución administrativa.- Características: definitiva, personal y concreta, que cause un agravio, que conste por escrito, a excepción del silencio de la autoridad en materia fiscal (negativa ficta) y que sea nueva.

**b) Elementos secundarios:**

1.-Término dentro del cual se hace valer.- Es de acuerdo al que la ley establezca.

2.-Autoridad ante quien deba hacerse valer.- Si no lo señala la ley, se interpondrá ante el superior jerárquico.

3.-Período de admisión de pruebas.- Normalmente la ley establece que anexo al escrito en que se interponga el recurso, se ofrezcan las pruebas correspondientes.

4.-Plazo para resolver el recurso.- El problema se presenta en el caso de la autoridad administrativa, quien si no lo resuelve en el término que la ley establezca, no puede considerarse como negativa ficta, ya que esta únicamente se encuentra prevista en materia fiscal.

5.-Momento en que empieza a correr el término para interponer el recurso.-El término empezará a correr al día siguiente de la notificación del acto administrativo o bien al día siguiente de aquél en que la notificación surta efectos, todo depende de lo que la ley establezca o determine el criterio de nuestro Máximo Tribunal.

En la clasificación anterior, se pueden distinguir elementos que son esenciales, necesarios para la existencia del recurso administrativo y establece otros que por ser secundarios, su omisión no impide como los primeros, que el particular afectado en su esfera jurídica, pueda impugnar el acto lesivo.

Debe indicarse que el requisito consistente en que la resolución administrativa sea por escrito, como lo señala el autor de referencia, para la existencia del recurso administrativo, no exceptúa el caso de silencio de la autoridad en materia administrativa (negativa ficta), ahora, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el recurso administrativo existe aún cuando la autoridad no emita por escrito la resolución, lo cual se desprende del artículo 94 de la misma: "El

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

Como elemento esencial del recurso administrativo, puede señalarse el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece el recurso de revisión y el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el de inconformidad; de igual manera, es requisito esencial la existencia de la resolución administrativa, que no necesariamente será por escrito, pues por el silencio de la administración se produce la negativa ficta, misma que debe por ello considerarse como una resolución susceptible de impugnarse.

En lo subsecuente, se usarán las siglas LFPA y LPADF, para referirnos a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, respectivamente, cuyo análisis en relación al recurso administrativo se hará en forma simultánea.

En cuanto a los elementos secundarios del recurso administrativo las leyes de referencia establecen;

1. Término para su Interposición.- El plazo para interponer el recurso de revisión es de 15 días, tanto en la LFPA (Art. 85), como en la LPADF (Art. 109).
2. Momento en que empieza a correr el plazo para interponerlo.- De acuerdo con la LFPA, los 15 días empiezan a contarse a partir del día siguiente de aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra (Art. 85), y la LPADF agrega ...o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución (Art. 109).
3. Autoridad ante quien se interpone.- Se debe presentar ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, LFPA (Art. 85), o bien, conforme a la LPADF ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución, quien es competente para su trámite y resolución, con excepción del caso en que la resolución impugnada haya sido emitida por el Jefe del Distrito Federal, pues éste será quien tramite y resuelva el recurso (Art. 110).

4. **Período de admisión de pruebas.**- Señala el artículo 86, fracción VI de la LFPA, que en el mismo escrito de Interposición del recurso, se deben ofrecer las pruebas, mismas que deberán tener relación inmediata y directa con la resolución del acto impugnado, debiendo acompañar las documentales con las que cuente, incluidas las que acrediten la personalidad del recurrente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral, mientras que la fracción VII del artículo 111 de la LPADF, ordena que el escrito de inconformidad deberá cumplir entre otros requisitos, con el de las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.
  
5. **Plazo para resolver el recurso.**- En virtud de que el Capítulo Primero del Título Sexto de la LFPA, titulado Recurso de Revisión, es omiso en señalar el plazo para resolver el recurso, resulta aplicable lo dispuesto por su 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..."; lo anterior no ocurre con la LPADF, pues en su artículo 124 prevé que la resolución del recurso se emita al término de la audiencia de ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de esta.

#### **H) REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Aparte de los elementos de existencia del recurso administrativo, la doctrina enseña que se deben cubrir ciertos requisitos para su interposición, los que también han sido denominados de diversa forma; como requisitos de procedibilidad o bien como requisitos de admisión, los cuales consisten en:

##### **1.- Requisitos esenciales;**

- a) **Por escrito.**- Si la ley no señala si el documento será en forma manuscrita o a máquina, se puede presentar de cualquier manera.
- b) **En tiempo.**- Se debe presentar dentro del término que la ley establezca.

c) Firma.- El escrito debe estar firmado por el promovente, porque de no ser así, equivale a la nada.

**2.- Requisitos formales;**

a) Que el escrito sea claro para que permita a la autoridad entender la inconformidad.

b) Que el escrito cuente con los siguientes elementos:

I.- Quien promueve.

II.- Señalamiento de la autoridad responsable; quien emitió la resolución que se impugna.

III.- Qué se impugna; la resolución que se reclama.

IV.- Antecedentes o hechos que culminaron con la emisión de la resolución.

V.- Que se funde la petición; la cita del derecho que apoya la inconformidad.

VI.- Ofrecimiento de pruebas.- Se ofrecerán las que permita la ley y se pretenda acreditar la ilegalidad de la resolución.<sup>100</sup>

En las leyes; Federal de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, encontramos los siguientes requisitos de procedibilidad de los recursos de revisión y de inconformidad, respectivamente.

**Requisitos esenciales:**

1.- Por escrito.- Necesariamente debe presentarse por escrito el recurso administrativo, ya sea ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado (Art. 85, de la LFPA), o ante el superior jerárquico (Art. 111, de la LPADF).

2.- En tiempo.- Ambas leyes establecen que se debe presentar dentro del plazo de 15 días, contados a partir del día siguiente de aquél en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado: Art. 85 de la LFPA y Art. 109 de la LPADF, agregándose en esta última "...o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución".

<sup>100</sup> Ídem. ob. cit. págs. 95 a 98.

3.-Firmado.- El escrito del recurso administrativo debe estar firmado porque de no ser así, equivale a la nada jurídica. Este requisito se encuentra implícito en los artículos 88, fracción III de la LFPA y 113, segundo párrafo de la LPADF, al indicar que el recurso administrativo se tendrá por no interpuesto cuando el escrito no se encuentra firmado.

Requisitos formales: el escrito del recurso debe contener (Arts. 86 y 111 de la LFPA y LPADF, respectivamente):

- 1.-El órgano administrativo a quien se dirige.
- 2.-El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere. La LPADF agrega "...así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos".
- 3.-El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo.
- 4.-La autoridad emisora de la resolución que recurre (Sólo en la LPADF).
- 5.-La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre (Sólo en la LPADF).
- 6.-Los agravios que se le causen. La LPADF adiciona "...los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre".
- 7.-En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entienden negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna (estos requisitos se encuentran establecidos únicamente en la fracción II del artículo 112 de la LPADF).
- 8.-Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnados.
- 9.-La Documentación con que se cuente, deberá anexarse al escrito, incluyendo la que acredite la personalidad cuando se actúe a nombre de otro o de personas morales.

Este requisito de las documentales se encuentra previsto por el artículo 112 de la LPADF y agrega además de lo que ya se mencionó, la obligación de anexar la constancia de notificación del acto impugnado; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución.

Qué ocurre en el caso de que no se cumplan los requisitos de procedibilidad del recurso administrativo?; el artículo 113 de la LPADF, indica " En caso de que el recurrente no cumpliera con alguno de los requisitos o de presentar los documentos que se señalan en los dos artículos anteriores, el superior jerárquico que conozca del recurso, deberá prevenirlo por escrito por una vez para que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación personal subsane la irregularidad. Si transcurrido este plazo el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto. Si el escrito de interposición del recurso no aparece firmado por el interesado, o por quien debe hacerlo se tendrá por no interpuesto".

Asimismo, en el artículo 125 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se señala que el recurso se tendrá por no interpuesto en los siguientes casos:

- 1.- Se presente fuera del término a que se refiere el artículo 121.
- 2.- No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad jurídica del recurrente.
- 3.- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

Similares causas y consecuencias establece el artículo 88 de la LFPA y También señala que se desechará por improcedente el recurso:

- 1.- Contra actos consumados de un modo irreparable.
- 2.- Contra actos consentidos expresamente.
- 3.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener como efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.
- 4.- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente la resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.
- 5.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

Llama la atención que estas mismas causas fueron establecidas por el artículo 121 de la LPADF, para deshechar por improcedente el recurso administrativo.

Margain Manatou señala como causales de improcedencia:

- 1.-No estar previsto en ordenamiento legal alguno.
- 2.-No existir el acto o resolución que se impugna.
- 3.-Que el acto que se impugna no sea definitivo.
- 4.-Que la resolución que se impugna sea general.
- 5.-Que el acto impugnado no cause agravio o perjuicio al inconforme.
- 6.-Que la resolución que se recurre no sea por escrito, sino el dicho de un funcionario.
- 7.-Que la resolución no sea nueva.
- 8.-Por desistimiento del recurrente.
- 9.-Por no estar firmado el escrito mediante el cual se interpone el recurso.
- 10.-Por no haber acreditado la personalidad del promovente cuando se actúa a nombre de una persona física o moral, no obstante el término concedido para ello.
- 11.-Por no satisfacerse el requerimiento hecho por la autoridad, sea para firmar el escrito agotando el recurso conforme a derecho o dentro del término concedido para ello.

#### **1) RESOLUCION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Antes de iniciar el estudio del acto mediante el cual se resuelve la legalidad o inoportunidad del acto impugnado, conviene precisar cuales son los efectos que produce la interposición del recurso administrativo.

Cuando el recurso administrativo se interpone dentro del término y con los requisitos que la ley establezca, tiene como efecto inmediato interrumpir el término para que el acto impugnado adquiera el carácter de definitivo. Se pueden citar dos leyes que así lo disponen:

La Ley de Invencciones y Marcas en su artículo 236 dispone: "Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el artículo

231 así como las dictadas al resolver el recurso o tenerlo por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas".

Por su parte la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en su artículo 126, establece: "Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el artículo 121, así como las dictadas al resolver los recursos o tenerlos por no interpuestos, tendrán administrativamente el carácter de definitivas".

Significa que al recurrir en tiempo la resolución, se interrumpe el término para que la misma adquiere el carácter de definitiva y consecuentemente el acto impugnado. Sin embargo, al no ser definitivo el acto administrativo, surge el cuestionamiento de si en forma automática se suspenden o no sus consecuencias jurídicas, pues, recuérdese, el acto administrativo tiene como cualidades la ejecutoriedad y la presunción de legalidad.

El supuesto del cual ha de partirse siempre es que, en tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la autotutela de un interés general. Tampoco puede enunciarse el principio opuesto: que nunca debe suspenderse la ejecución del acuerdo recurrido. La cuestión debe, por ello, ser regulada en el derecho objetivo.<sup>105</sup>

En este orden de ideas, nuestra legislación ha regulado en forma más o menos completa la suspensión, de tal manera que las leyes administrativas la establecen asociada al recurso administrativo, exigiendo en algunos casos el cumplimiento de ciertos requisitos para que se conceda.

Con base en el análisis de diversas leyes administrativas que establecen la suspensión de los efectos jurídicos del acto impugnado, en este caso me permito proponer los siguientes tipos de suspensión:

---

<sup>105</sup> CAPPELLO FLORES *Acción*, ob. cit. págs. 118 y 119.

1.-Suspensión automática.- La ley lisa y llanamente establece la suspensión con la sólo interposición del recurso, aún cuando no se solicite. Se pueden citar como ejemplo para el caso de las multas:

Ley Federal de Turismo, artículo 55, 4o. párrafo.-"La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución por cuanto hace al pago de multas..."<sup>106</sup>

Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 141, 1er. párrafo.- "La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas..."

2.-Suspensión condicionada.- La ley impone el cumplimiento de determinados requisitos para su procedencia, ya sea que se trate de multas o de otras sanciones:

a) Pago de multas.- Se exige que se garantice el crédito fiscal ante la autoridad correspondiente:

Ley de Inveniones y Marcas, artículo 237.- "La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de las multas, siempre que se garantice su importe ante la oficina exactora correspondiente".

Ley del Servicio de Energía Eléctrica, artículo 43, 2o. párrafo.- "La interposición de este recurso sólomente suspenderá la ejecución de la resolución respectiva, cuando esta implique el pago de multas y siempre que el afectado garantice su pago".

b) Otras sanciones.- se exige el cumplimiento de diversos requisitos para que se conceda la suspensión:

Ley Federal sobre Metrología y Normalización: Artículo 127

1.- Que la solicite el recurrente.

---

<sup>106</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1992.

- 2.- Que el recurso sea procedente, atento a lo dispuesto en el artículo 125.
- 3.- Que no se permita la consumación o continuación de actos y omisiones que impliquen inobservancia o contravención a lo dispuesto en esta ley.
- 4.- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente.
- 5.- Que no se ocasionen daños y perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable.

Las leyes; Federal de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establecen el sistema de suspensión condicionada de la ejecución del acto impugnado, con los requisitos:

- 1.- Lo solicite el recurrente (Arts. 87 y 114 de la LFPA Y LPADF, respectivamente).
- 2.- Sea procedente el recurso (únicamente lo establece la LFPA en su artículo 87).
- 3.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. El artículo 116 de la LPADF, añade "...o se deje sin materia el procedimiento".
- 4.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable. (Arts. 87 y primer párrafo del 115, de la LFPA y LPADF, respectivamente).
- 5.- Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación, según lo dispone el artículo 87 de la LFPA, o bien que se otorgue la garantía en cualquiera de las formas previstas por el Código Financiero, de acuerdo con el artículo 115 de la LPADF.
- 6.- Cuando no se trate de créditos fiscales, dispone el artículo 117 de la LPADF, que la garantía será mediante billete de depósito expedido por la institución autorizada, o con fianza expedida por institución respectiva.

Cabe mencionar que los artículos 87, último párrafo y 114, segundo párrafo de la LFPA y LPADF, respectivamente, establecen la obligación que tiene la autoridad de acordar lo conducente dentro de los cinco días

siguientes a la interposición del recurso y, en caso de que la misma guarde silencio, se entenderá otorgada la suspensión. Tal previsión me parece muy conveniente, sin embargo, en mi opinión es demasiado excesivo el plazo. En un ejemplo de clausura de un establecimiento por cinco días, la autoridad dispondría de igual término para resolver si concede o no la suspensión, con el evidente riesgo de que prefiera guardar silencio en todo ese tiempo y al final ya de nada serviría tenerla por otorgada.

Lo expresado puede resumirse en que, la interposición del recurso administrativo con los requisitos legales, suspende primeramente el término para que el acto impugnado adquiera el carácter de definitivo; en segundo lugar, de acuerdo a como la ley administrativa lo establezca, automáticamente se suspende su ejecución o bien, es necesario que se solicite y se cumplan los requisitos que la misma señale.

Por otro lado, a pesar de que una vez interpuesto el recurso administrativo y substanciado el procedimiento respectivo, sea muy común que la autoridad lo resuelva, es conveniente señalar el hecho de que antes de emitirse la resolución, pueden presentarse causas que pongan fin al procedimiento.

A continuación, las causas que establecen los artículos 57 y 87 de la LFPA y LPADF, respectivamente:

- 1.-La resolución del mismo.
- 2.-El desistimiento.
- 3.-La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico (Solamente lo establece la LFPA).
- 4.-La declaración de caducidad.
- 5.-La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y
- 6.-El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que 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" (Solamente lo establece la LFPA).

De acuerdo con Armenta Hernández, el desistimiento consiste en un acto unilateral del recurrente, que tiene por objeto dejar sin efectos en forma anticipada la interposición del recurso, mientras que la caducidad, sólo puede operar cuando la actividad del particular sea necesaria para allegar al expediente algún medio de prueba, sin el cual resulte jurídicamente imposible resolver la cuestión planteada.<sup>107</sup>

En los artículos 91 y 92 de la LPADF, se establecen como requisitos del desistimiento:

- 1.-Que sólo se afecten los intereses del promovente que haya iniciado el procedimiento
- 2.-Por escrito presentado por el interesado o por su representante legal.
- 3.-Ratificado por comparecencia ante la autoridad competente que conozca del procedimiento, dentro de los tres días hábiles siguientes a su presentación.

Por lo que hace a la caducidad, que se encuentra regulada tanto en la LFPA, como en la LPADF, sólo quiero destacar tres aspectos que en lo personal considero muy importantes en relación al procedimiento del recurso administrativo:

- a) Conforme a la primera ley mencionada, la autoridad administrativa deberá advertir al recurrente, cuando se produzca la paralización del procedimiento por causas imputables a él, que transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo (Art. 60), mientras que de acuerdo con el artículo 93 de la segunda de dichas leyes, la caducidad procede de oficio transcurrido el mismo tiempo, ya sea cuando se trate de procedimientos administrativos iniciados a petición del interesado si el impulso del particular es indispensable para la continuación del procedimiento y cuando el procedimiento administrativo se haya seguido de oficio.
- b) La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, ni de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo

---

<sup>107</sup> *ib. id.* págs. 104 y 105.

de prescripción (Art. 80 de la LFPA y segundo párrafo del Art. 95 de la LPADF).

Es realmente novedoso en el ámbito del Derecho Administrativo lo señalado en el primer inciso, pues se aprecia que la intención del legislador es evitar que la autoridad administrativa deje transcurrir deliberadamente el tiempo y una vez vencido el plazo o término respectivo, declare la caducidad cuando la paralización del procedimiento es a ella imputable.

Por otro lado, en ocasiones se confunde a la caducidad con la figura del sobreseimiento que también se encuentra prevista por la LFPA y por la LPADF, pero lo que las diferencia es precisamente que la primera extingue únicamente la instancia y el segundo la acción misma.

Finalmente, no omito mencionar que de igual forma que en el caso de las causas de improcedencia del recurso administrativo, las relativas al sobreseimiento que establece la LFPA en su artículo 90, son idénticas a las que prevé el artículo 122 de la LPADF y son las siguientes:

- 1.- Desistimiento expreso del promovente del recurso.
- 2.- El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta a su persona.
- 3.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 89.
- 4.- Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo.
- 5.- Por falta de objeto materia del acto respectivo.
- 6.- No se pruebe la existencia del acto respectivo.

De igual forma, antes de referirme a la resolución del recurso administrativo, conviene aludir al incipiente procedimiento que deberá seguirse para su trámite, establecido en los artículos 120 y 123 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, pues hasta donde se sabe, no se había regulado anteriormente en una ley y puede resumirse en:

1. El superior jerárquico que recibe el escrito del recurso, solicitará al inferior un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días hábiles.
2. En un término de tres días hábiles, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente.
3. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de ley en el recurso.
4. La audiencia será única y se verificará dentro de los diez días hábiles subsiguientes.
5. La audiencia tendrá por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos.
6. Se admitirán toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres.
7. 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.

#### Resolución del recurso administrativo:

En el Diccionario Jurídico Mexicano, encontramos que resolución administrativa; "Es el acto de autoridad administrativa que define o dá certeza a una situación legal o administrativa..."<sup>100</sup>

La fracción XXIV, del artículo 2o. de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define a la resolución administrativa como: "Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decida todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas".

---

<sup>100</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a. Ed. Ed. Porrúa, S. A. pág. 2020.

El primer párrafo del artículo 125 de la ley de referencia establece al respecto: "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 competente la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para devirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto".

En este caso, la tarea de la autoridad facultada para resolver el recurso administrativo, será la de revisar la ilegalidad o la inoportunidad que se alegue del acto impugnado y, con base en ello, emitir una resolución debidamente motivada y fundamentada.

Briseño Sierra señala que si el acto administrativo cuenta con la presunción de legalidad, las razones que pueden aducirse para destruirlo han de confluir en el argumento de su ilegalidad. Como la autoridad obra acertando, el camino inmediato, y más asequible para atacar el acto es buscar el reaceramiento, es decir, la vuelta a la legalidad. Señala al acto administrativo por su forma: incompetencia o defectos formales y por su contenido; desvío de poder e; inoportunidad.<sup>109</sup>

La resolución que resuelve el recurso administrativo, es una resolución de reaceramiento, la cual se define como el acto jurídico mediante el cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la legalidad o ilegalidad de un acto dictado por los órganos de la Administración Pública.<sup>110</sup>

Respecto del examen de la autoridad sobre la legalidad del acto impugnado, este consiste en determinar si la decisión se ajusta o no a los preceptos del derecho objetivo, en tanto que el examen de oportunidad es la estimación de la conveniencia del acto en función del interés público, tal como lo aprecie la administración a través del órgano revisor.<sup>111</sup>

Los exámenes tanto de legalidad como de oportunidad llevados a cabo por la autoridad administrativa para resolver el recurso, serán en

<sup>109</sup> *ib. id.* pág. 93.

<sup>110</sup> *ARMENTA HERNANDEZ Gonzalo. ib. id.* pág. 106.

<sup>111</sup> *CAPPELLO FLORES Armino. ib. id.* pág. 118.

función de los motivos que se aduzcan al impugnar el acto administrativo, ya sea en cuanto a su forma o bien al fondo del mismo.

Si la resolución se reclama en virtud de algún vicio de forma, entonces la autoridad no tendrá que emitir juicio alguno sobre el fondo del asunto, sino que deberá limitarse al examen de tal cuestión y, en su caso, resolver sobre la misma, dejando a salvo las facultades de la autoridad para reponer el acto una vez subsanada la irregularidad, pero si el recurso tiene por objeto atacar un vicio de fondo, se declarará la nulidad del acto impugnado, y se reemplazará, si así procede, por un nuevo acto administrativo que satisfaga la pretensión del interesado, si este proviene de una petición del particular.<sup>112</sup>

En todo caso, al interponerse el recurso administrativo, se persiguen diversos resultados que afectarán o no el sentido del acto impugnado, lo que dependerá de las pruebas que se ofrezcan para acreditarlo. De acuerdo con el autor Briseño Sierra, los resultados que se esperan en una impugnación, son:

Cuadro impugnativo:

- 1.- Reacertamiento. Tiene por objeto la censura y comprende:
  - a) Nulidad.- Extirpa el acto mismo.
  - b) Anulación.- Elimina determinados efectos.
- 2.- Revocación. Tiene como objeto la reforma y comprende:
  - a) Reposición.- Sustituir por otro.
  - b) Modificación.- Cambia en sus términos.<sup>113</sup>

El mismo autor agrega que ahí donde no cabe reacertar ni revocar, la queja de control es el único camino factible para lograr se aplique la norma objetiva. Su campo más cercano es el silencio de la responsable, pero cabe entender su radio de efectividad a lo extremos típicos de inadecuación entre lo ordenado y lo obtenido.

<sup>112</sup> ARMENTA HERNÁNDEZ González, ob. cit. pág. 100.

<sup>113</sup> ob. cit. págs. 95 a 101.

En lo legislativo, tenemos que la LFPA y la LPADF, en sus artículos 91 y 126, respectivamente, ya indican que la autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

1. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.
2. Confirmar el acto impugnado.
3. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente (La declaración de inexistencia del acto administrativo y la mención de total o parcial, sólo los establece la LFPA).
4. 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 ( La LPADF agraga "... u ordenar la reposición del procedimiento administrativo".

Las mismas leyes prevén las causas por las que se puede declarar la nulidad o anulabilidad del acto administrativo: (Arts. 6 y 7 de la LFPA y de la LPADF)

a) Nulidad por omisión o irregularidad en los elementos del acto administrativo siguientes:

- 1.- 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 (La LPADF, alude a requisitos de convocatoria, quórum y al número de los asistentes de los miembros de los órganos colegiados).
- 2.- 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 ( La LPADF, precisa que el objeto sea posible de hecho).
- 3.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- 4.- Hacer constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquéllos casos en que la ley autorice otras formas de expedición (La firma autógrafa sólo la requiere la LFPA, mientras que la LPADF, alude a la salvedad de la afirmativa y negativa fictas, pero en el

convocatoria, cuórum y al número de los asistentes de los miembros de los órganos colegiados).

- 2.- 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 ( La LPADF, precisa que el objeto sea posible de hecho).
- 3.- Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
- 4.- Hacer constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo aquéllos casos en que la ley autorice otras formas de expedición (La firma autógrafa sólo la requiere la LFPA, mientras que la LPADF, alude a la salvedad de la afirmativa y negativa fictas, pero en el caso de la primera, señala el requisito de contar con la certificación correspondiente, de acuerdo al artículo 90 de la misma ley).
- 5.- Estar fundado y motivado debidamente (En un afán de ser más explícitos, los legisladores definen estos conceptos en la LPADF, tal y como lo hace nuestro Máximo Tribunal).
- 6.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previsto en esta ley.
- 7.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto (La LPADF, aclara que el error sea de hecho o de derecho).
- 8.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión (La LPADF, agrega a la mala fe).
- 9.- Mencionar el órgano del cual emana (Así lo requiere la LFPA).
- 10.- 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.
- 11.- Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas (Este requisito sólo lo establece la LPADF).

b) Anulabilidad por omisión o irregularidad en los elementos del acto administrativo siguientes:

Se debe reconocer que no se habían plasmado en las leyes, en forma tan completa, los elementos y requisitos del acto administrativo, como ocurrió con las leyes que estamos analizando, las que inclusive indican que consecuencias jurídicas se producen por su incumplimiento, en sus artículos 6 y 7:

**a) Nulidad:**

- 1.- El acto es inválido.
- 2.- No se presume legítimo ni ejecutable.
- 3.- El particular no tiene obligación de cumplirlo.
- 4.- Los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa (únicamente lo establece la LPADF).
- 5.- Es subsanable o puede emitirse un nuevo acto (la LPADF, establece que ya no se podrá subsanar).
- 6.- Produce efectos retroactivos.
- 7.- Si se consumó o no se puede retrotraer, sólo da lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

**b) Anulabilidad:**

- 1.- El acto es válido.
- 2.- Se presume legítimo y ejecutable.
- 3.- Tienen obligación de cumplirlo los particulares y los servidores públicos, con la excepción de que si beneficia al primero, éste debe exigir su cumplimiento (únicamente lo establece la LPADF).
- 4.- Es subsanable.
- 5.- Produce efectos retroactivos.

Finalmente, la revocación del acto administrativo se define en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, como: "Acto administrativo emitido por autoridad competente por virtud del cual se retira y extingue a otro que nació válido y eficaz, que tendrá efectos sólo para el futuro, el cual es emitido por causas supervenientes de oportunidad e interés público

previstos en los ordenamientos jurídicos que modifican las condiciones iniciales en que fue expedido el original" (Art. 2o. , fracc. XXV).

Pero independientemente de lo que se busque con la impugnación, la autoridad que decida el recurso administrativo, debe emitir su resolución con apego a los principios de motivación y fundamentación. La siguiente tesis explica claramente en que consisten:

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-** "De acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución Federal, debe entenderse por fundamentación la expresión con precisión del precepto legal aplicable al caso y, por motivación el señalamiento también con precisión de las circunstancias especiales, razones particulares o 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". (Tesis visible a fojas 18. Segunda Parte del Informe Correspondiente al año de 1973 y Tesis jurisprudencial No. 402. visible en la página 566. 3a. Parte de la Compilación de 1975)

El anterior criterio consta ahora, casi a la letra, en el artículo 6o. de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

#### **Naturaleza del Acto que Decide el Recurso:**

Ha existido controversia doctrinaria en si el acto que decide el recurso administrativo, pertenece al ámbito administrativo o bien si su naturaleza es jurisdiccional, por lo que aún cuando sea en forma breve nos referiremos a este cuestionamiento, para lo cual considero empezar con el siguiente ejemplo:

Cuando a un particular se le niega la expedición de una licencia o permiso determinados, por no cumplir los requisitos correspondientes, es propio que impugne el acto, mediante el recurso administrativo. La ley administrativa aplicable, determinará ante qué autoridad presentará el recurso y, en su caso, si la misma o el superior jerárquico la tramitará hasta

emitir la resolución correspondiente. Excepcionalmente, puede ser un órgano distinto quien lo tramite y resuelva, pero siempre perteneciente a la administración.

La autoridad administrativa con competencia para resolver el recurso, examinará la ilegalidad o inoportunidad del acto aducidas, sobre lo que decidirá mediante un acto o resolución que al emanar de su esfera administrativa, tendrá en consecuencia carácter administrativo.

Sobre el particular, resulta aplicable la Jurisprudencia titulada "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS", que transcribimos a propósito de la incompetencia de estas para conocer de asuntos contencioso-administrativos, que son materia exclusiva de las autoridades jurisdiccionales, por lo que se reitera, el acto que decide el recurso administrativo es de carácter administrativo.

Por otro lado, existe una diferencia notable entre la resolución administrativa y la resolución judicial denominada sentencia, consistente en que la primera, siguiendo el ejemplo que se anotó, de resultar desfavorable la resolución administrativa del recurso interpuesto por el particular, no significa que la propia administración se otorgue por ese hecho la expedición de la licencia o el permiso que a él le negó puesto que no existe pugna entre ellos, no son opuestos sus intereses ni derechos; lo que no ocurre con la segunda, es decir, con la sentencia, en la cual se resuelve el derecho controvertido, el cual se dá al que resulte vencedor en el juicio, quitándosele al vencido, tal como lo apunta Briseño Sierra:

"En lo administrativo, se trate de un interés como ventaja, conveniencia o comodidad según Lares, o de una posición favorable para satisfacer una necesidad según Carnelutti, o bien se tenga en mente un derecho originario, la cualidad de nacional, o adquirido como la licencia o el permiso, no puede decirse que haya pugna entre el particular y la autoridad, porque la solución no va a dar al vencedor lo que quite al vencido. Si el administrado obtiene, conserva su interés sin menoscabo del interés o derecho de la autoridad".<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Idem. ob. cit. pág. 66.

En el mismo sentido se pronuncia Andrés Serra Rojas: "No hay controversia entre la administración y el particular recurrente (algunos autores reconocen dicha controversia), sino una mera revisión de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico de ella, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo-no una sentencia-, o a ratificar el anterior; a diferencia de la impugnación administrativa que demanda, además del particular y la administración, la presencia del juzgador".<sup>115</sup>

Es otra forma de establecer que el acto que decide el recurso administrativo pertenece al ámbito administrativo, porque efectivamente, no se trata de una sentencia pronunciada por un juez, como ocurre en el ámbito jurisdiccional, en que se enfrentan el particular y la administración como partes de un proceso, como lo ilustra el autor Gonzálo Armenta Hernández:

"Así pues, si bien es cierto que el proceso es un instrumento mediante el cual se proporciona al juzgador los elementos necesarios para emitir una resolución apegada a derecho, también es verdad que se caracteriza por ciertos elementos esenciales, lo cual nos lleva a determinar como aquél conjunto de actos que realizan tres sujetos principales cada uno de los cuales tiene asignada una función específica, cuyo ejercicio dá nacimiento a una relación jurídica compleja. En dicha relación encontramos un enfrentamiento de pretensiones (la del actor y la del demandado), cuya resolución está encomendada por ley a un tercero imparcial, el cual ocupa, respecto de los otros dos sujetos, de esta relación jurídica, una relación de *supraordinación*".<sup>116</sup>

En conclusión, podemos señalar que el acto o resolución que decide el recurso administrativo, tiene naturaleza jurídica administrativa porque emana de la propia administración, en la que se lleva a cabo un procedimiento en que únicamente actúa el particular ante ella, que es quien resuelve sobre la ilegalidad o inoportunidad de su propio acto que es impugnado. El acto que decide el recurso carece de naturaleza jurisdiccional, puesto que no se tramita mediante un proceso ante un juez, en que las partes actúan ante él,

---

<sup>115</sup> *ib. cit.* pág. 654.  
<sup>116</sup> *ib. cit.* pág. 110.

quien emite una sentencia resolviendo en favor de quien acredite sus pretensiones.

#### El Silencio de la Administración:

Antes de concluir el presente tema, es pertinente señalar cuáles son los efectos que se producen cuando la administración guarda silencio, es decir, cuando se abstiene de emitir un acto o resolución administrativos, ya sea que la ley no contemple un plazo o término para tal efecto, o bien, que la abstención ocurra dentro de los mismos en caso de que sí los prevea.

De acuerdo con Miguel Acosta Romero, el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser: resolución favorable al particular; resolución favorable del superior al inferior en el ámbito de los órganos de la administración; resolución negativa y; sin ningún efecto.<sup>117</sup>

A excepción de la resolución favorable en el ámbito de la administración, que no es aplicable al recurso administrativo, a continuación mencionaremos algunos ejemplos de las consecuencias jurídicas del silencio de la administración, ya sean positivas o negativas, previstas en algunas leyes administrativas:

El autor de referencia señala como resolución favorable de silencio administrativo aprobatorio, el recurso establecido en la ley del Registro Nacional de la Transferencia de Tecnología y Explotación de Patentes y Marcas (D. O. F. del 11 de enero de 1982), artículo 13, en el sentido de que si las autoridades no dictan la resolución del fondo respectiva, dentro de un plazo determinado, el recurso se tendrá resuelto en favor del particular.

La resolución negativa, producida por el silencio administrativo, había sido propia de la materia fiscal, a través de la llamada "negativa ficta", prevista por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación de 1981: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán

<sup>117</sup> Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1991. págs. 661 a 663.

ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que esta se dicte."

En materia administrativa, la resolución negativa del recurso, la encontramos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 94 expresa: "El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado".

Como la ley de referencia es omisa en cuanto al término o plazo para resolver el recurso administrativo, es de aplicarse su artículo 17 que señala: "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..."

En tanto que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, establece la confirmación del acto impugnado cuando el superior jerárquico no dicta la resolución del recurso ya sea al término de la audiencia de ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de esta (Art. 124) y también contempla la resolución positiva o favorable; al no emitir acuerdo expreso sobre la suspensión del acto administrativo recurrido dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, se entenderá otorgada ( Art. 114).

Finalmente, cuando por el silencio de la administración no se obtiene ninguna de las consecuencias jurídicas a que nos hemos referido, sino que necesariamente debe recaer un no, expreso y por escrito, no fáctico o ficto, como ocurre con las resoluciones positivas o favorables, negativas o desfavorables. Un ejemplo sería el derecho de petición, cuando no se dá respuesta al peticionario en los términos legales, como se expondrá en el siguiente tema.

## **J) EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DE PETICION.**

El artículo 8o. Constitucional consagra el derecho de petición: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

De este precepto se destacan las obligaciones que tiene la autoridad ante quien se hace la petición, tanto de contestar por escrito como hacerlo en breve término, las que han sido objeto de estudio por nuestro Máximo Tribunal, quien ha emitido los siguientes criterios en cuanto a su cumplimiento:

**"PETICION, DERECHO DE. ACUERDO POR ESCRITO.-** Se viola la garantía que consagra el artículo 8o. Constitucional cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que la función administrativa se cumpla con toda eficacia". (Sexta Epoca. Tercera Parte. Jurisprudencia 1917-1975. Segunda Sala. pág. 363)

**"PETICION, DERECHO DE.-** Si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae al mismo, se viola la garantía que consagra el artículo 8o. Constitucional". (Sexta Epoca. Tercera Parte. Segunda Sala. Vol. XII. pág. 60. Amparo en Revisión 1393/59 Cutberta Ramírez Castillo.- Unanimidad de Cuatro votos. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación Jurisprudencia 1917-1975).

No encontramos razones diferentes a que la autoridad pueda alegar exceso de trabajo, o a que exista negligencia o apatía en los servidores públicos, las que llevaron a la Suprema Corte de Justicia a imponer tales obligaciones, a las que debe sumarse la obligación de la autoridad de

Informar al peticionario respecto de los trámites que se vayan realizando, de establecer la ley la substanciación de un procedimiento:

**"PETICION, DERECHO DE.-** El artículo 8o. Constitucional se refiere no solo al derecho que los particulares tienen para que se les haga conocer la resolución definitiva que pone fin a su petición, sino también a los trámites que se vayan cumpliendo en los casos que la ley requiera la substanciación de un procedimiento imponiendo a las autoridades la obligación de hacer saber en breve término a los interesados, todos y cada uno de los trámites relativos a sus peticiones". (Amparo en Revisión 3517/57 Francisca Jiménez González. Unanimidad de Cinco Votos. Vol. III. pág. 147. Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia 1917-1975)

Ahora bien, ni en el artículo 8o. Constitucional ni en las jurisprudencias de la Corte, se hace referencia alguna al sentido en que ha de resolver la autoridad ante quien se ejerce el derecho de petición, por lo tanto no se encuentra obligada a resolver el fondo del asunto, sino únicamente, como ya se expresó, debe dar a conocer al peticionario en breve término y por escrito, los trámites que se vayan efectuando en caso de seguir un procedimiento establecido en la ley, así como su resolución definitiva. La autoridad puede o no conceder lo pedido, lisa y llanamente decir sí o no, sin mayor explicación o cuestionamiento.

Pero cuando la autoridad no cumple en tiempo con las obligaciones que le impone el artículo 8o. Constitucional y que nuestro Máximo Tribunal ha precisado en las jurisprudencias que se han transcrito, que ocurre con el resultado que espera el peticionario?

Inmediatamente podría pensarse en la negativa ficta, es decir, transcurridos los cuatro meses dentro de los cuales la autoridad debía de contestar al peticionario y no lo hace, se tendría por contestada la petición en sentido negativo, un "no", de no ser porque se trata de una garantía constitucional, por lo que en el supuesto de que la autoridad no conteste, no se configura el silencio de la administración.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> ACOSTA ROMERO Miguel. ob. cit. pág. 664.

Le restaría entonces al peticionario, dada la conducta conculcatoria de garantías por parte de la autoridad, acudir al juicio constitucional en demanda de amparo para obligarla a contestar lo solicitado.

Desde otro punto de vista, en caso de que la autoridad se abata de contestar la petición y en general, cuando el servidor público que la personifica lleva a cabo determinadas conductas que no se apegan a la ley, se ocasionan daños y perjuicios a los administrados.

La responsabilidad de la administración cuestionada por su prácticamente nula aplicación en otros ámbitos de actuación, también se hace patente cuando se abatiene de dar respuesta cuando se ejercita el derecho de petición, mismo que tiene rango constitucional.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece, en términos generales, que "...El incumplimiento de las disposiciones previstas en este ordenamiento dará lugar a la responsabilidad del servidor público, en los términos de la Ley de Responsabilidades " (2o. párrafo del artículo 31).

Sólomente anotaré algunos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que resultan aplicables.<sup>119</sup>

La fracción III del artículo 1o. precisa su objeto en la materia de responsabilidades y sanciones administrativas en el servidor público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.

Centremos nuestra atención en las primeras, pues corresponden a las acciones u omisiones en el servicio público-no se dá respuesta al derecho de petición- en perjuicio del administrado, considerado individualmente, ya que el juicio político procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de acuerdo con el artículo 8o. de la misma ley.

Asimismo, el artículo 47, fracción I, dispone que el servidor público tiene como obligación "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea

<sup>119</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1992.

encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión-omite contestar la petición-que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica-artículo 8o. Constitucional-relacionada con el servicio público"; y la fracción XXIII, "Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".

De aplicarse la anterior normatividad, es obvio que las autoridades considerarían demasiado tiempo los cuatro meses en que se encuentran obligadas a dar respuesta al derecho de petición y en general, serían más observadoras de la ley.

Una vez expuesto en qué consiste el derecho de petición y expresados sus principios rectores, podemos advertir que no son similares ni equivalentes a los que son propios del recurso administrativo, que como se recordará, éste cuenta con elementos de existencia y requisitos de procedibilidad, que una vez satisfechos y subetanciado el procedimiento correspondiente, la autoridad emite una resolución administrativa basada en la revisión del acto impugnado, valoración de las pruebas aportadas y apoyada en preceptos legales, resuelve sobre la ilegalidad o inoportunidad aducidas por el recurrente, lo que desde luego no ocurre con el ejercicio del derecho de petición.

Es necesario advertir que aún cuando el peticionario utilice en su escrito, como suele ocurrir, denominaciones como "reclamación" o bien "reconsideración" y otras, las que inclusive pueden coincidir con la denominación del recurso administrativo previsto en la ley reguladora del acto, no por ello puede considerarse que se trata de un recurso administrativo, si no cumple los requisitos que ya se han mencionado.

Como en ocasiones el derecho de petición y el recurso administrativo se confunden, se pueden ocasionar consecuencias desfavorables a quien se encuentra afectado por un acto administrativo; a modo de ejemplo puede señalarse el caso de que la autoridad administrativa en lugar de tramitar y resolver una petición que cumple con los requisitos de existencia y procedibilidad del recurso administrativo, lo haga por escrito y en breve tiempo, sin resolver el fondo del asunto, como si se tratara del ejercicio del derecho de petición, máxime si el escrito se presenta dentro del término que la ley establece para la interposición del recurso, o por el contrario, que

tramite y resuelva como recurso administrativo una petición apoyada únicamente en el artículo 8o. Constitucional, sin cumplir los multicitados elementos de existencia y requisitos de procedibilidad.

El artículo 134 de la Ley Federal de Protección al Consumidor aclara que la petición del interesado para que se le condone, reduzca o conmute la sanción impuesta, no constituye un recurso, lo cual no significa en modo alguno que se deje de analizar la promoción del peticionario para determinar si en su caso se presentará o no un verdadero recurso administrativo, sobre todo si el escrito se presenta dentro del término de 15 días que el artículo 135 de la misma ley establece para la interposición del recurso administrativo de revisión que preve.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Art. 95) y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Art. 140), también contemplan similares disposiciones:

"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".

**CAPITULO TERCERO.**

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA PROCURADURIA  
FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

**I.-LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR DE 1975:**

- A)EXPOSICION DE MOTIVOS.**
- B)CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL  
CONSUMIDOR.**
- C)PROCEDIMIENTOS.**
- D)RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**
- E)REFORMAS A LA LEY (1985).**

**II.-LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR DE 1992:**

- A)EXPOSICION DE MOTIVOS.**
- B)ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL  
CONSUMIDOR.**
- C)PROCEDIMIENTO.**
- D)RECURSO ADMINISTRATIVO.**

**III.-LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION DE  
1992:**

- A)COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE  
CONSUMIDOR.**
- B)PROCEDIMIENTOS.**
- C)RECURSO ADMINISTRATIVO.**

**CAPITULO TERCERO**  
**RECURSOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL**  
**DEL CONSUMIDOR.**

**I.-LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR DE 1975.**

**A) EXPOSICION DE MOTIVOS:**

La expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor en el año de 1975, obedeció sin duda alguna, entre otros factores, a la necesidad de regular las relaciones de consumo en que los proveedores de bienes y servicios, a través de prácticas comerciales ilegales, venían dañando gravemente los derechos e intereses de los consumidores, inmersos en una economía decadente desde hacía muchos años atrás.

Ovalle Favela señala la concurrencia de diversos factores internos y externos que llevaron a la economía del país a una severa crisis desde principios de la década de los setenta: la reducción de la producción agrícola desde principios de los sesenta, la disminución de las exportaciones, la reducción de las inversiones privadas, el grave déficit de las finanzas públicas, la fuga de capitales, etcétera, los cuales culminaron con la devaluación del peso frente al dólar, manifestada en los últimos cuatro meses de 1976.<sup>120</sup>

El proceso inflacionario continuó afectando gravemente la capacidad adquisitiva de amplios sectores de la población, particularmente a los trabajadores y a los campesinos; el aparato de comercialización en México resultaba anticuado y, sobre todo, muy oneroso. Con todo esto se hizo más evidente la necesidad de diseñar instrumentos jurídicos para evitar el crecimiento especulativo de los precios y procurar el cumplimiento eficaz de los derechos y obligaciones originados en las operaciones celebradas entre consumidores y comerciantes.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Algunos Problemas Procesales de la Protección al Consumidor en México. En Anuario Jurídico. No. 5. México 1978. pág. 38

<sup>121</sup> Idem.

Entre las medidas tomadas para tratar de controlar la inflación y para procurar y proteger la capacidad adquisitiva de los trabajadores, señala el mismo autor, se tiene el decreto presidencial expedido el 2 de octubre de 1974, para regular los precios de determinadas mercancías, sujetando a algunas de ellas al régimen de precios máximos y a otras al método más flexible de fijación de precios por variación de costos y, en el mismo año, las diversas modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. Medidas que sin embargo, resultaron insuficientes.<sup>122</sup>

Con base en tales antecedentes, nos damos una idea de la situación tan compleja que desde hacía tiempo venía sufriendo el consumidor, a merced de los comerciantes que imponían condiciones de mercado sólo a ellos favorables.

Es por ello, que en la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor, que el Ejecutivo Federal en turno sometió a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se planteó en forma muy clara la problemática existente desde entonces en las relaciones de consumo.<sup>123</sup>

En ella se revela la urgente necesidad de proteger al más débil en dichas relaciones, al consumidor, como se advierte de los argumentos vertidos en la iniciativa:

"Los sistemas modernos de comercio alcanzan sólo a un sector privilegiado de la población y no han logrado, en modo alguno, transformar el obsoleto aparato distributivo; antes bien, han adoptado a menudo actividades hegemónicas, acentuando así su predominio sobre un público consumidor que, frente a tales conductas, carece de defensa específica".

"Es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas".

---

<sup>122</sup> *Ibidem.* págs. 39 y 40.

<sup>123</sup> Presidencia de la República. 28 de septiembre de 1975.

Tales afirmaciones no significaban desde luego, que se careciera de normas aplicables a los actos de comercio o a las relaciones de consumo, solo que como así se hizo ver en la exposición de motivos, se trataba de dar unidad a los preceptos dispersos en la legislación civil y mercantil y ordenarlos dentro de un mismo cuerpo legislativo en el que se les imprime una nueva naturaleza al lado de muchas otras disposiciones que regulan con carácter social actos de comercio y relaciones entre particulares.

El carácter eminentemente social de las normas contenidas en la ley, se expuso en forma destacada dentro de los motivos de la iniciativa:

"Las disposiciones que esta nueva ley eleva a la categoría de normas de Derecho Social, buscan moderar la autonomía formal de la voluntad para salvaguardar la auténtica libertad y asegurar la realización de la justicia. Frente al derecho privado, que se funda en el principio de igualdad entre las partes y supone que estas son siempre libres para contratar, el Derecho Social asume la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan; reconoce que la libertad de contratación, cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia y por ello, convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilante del Estado".

Sobre el particular, el artículo 1o. del proyecto de ley, en su primer párrafo, que no sufrió modificación alguna hasta su aprobación, señala expresamente:

"Las disposiciones de esta ley regirán en toda la República y son de orden público e interés social. Son irrenunciables por los consumidores y serán aplicables cualesquiera que sean las establecidas por otras leyes, costumbres, prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario".

Continuando con la exposición de motivos: "De ahí que las disposiciones del proyecto de ley que someto a ese H. Congreso tengan el carácter de irrenunciables e imperativas y que, en consecuencia, no sólo deroguen a cualquier disposición que se les oponga sino que prevalezcan sobre cualquier otra norma que rijan esa materia y que sean nulas cualquier pacto, costumbre, práctica o uso en contrario".

En apoyo a los motivos de la iniciativa, el titular de la entonces Secretaría de Industria y Comercio indicó a la Cámara de Diputados: "No es autónoma la voluntad del consumidor que se ve obligado a aceptar las condiciones y el precio que le impone el comerciante; no es cierto que siempre la autonomía de la voluntad conduzca a la justicia y a la igualdad cuando hay desigualdades reales, por eso entre desiguales se decía en el Siglo pasado, es la libertad la que esclaviza y es el imperio de la ley la que liberta, la ley viene a libertar".<sup>124</sup>

Finalmente, en la exposición de motivos se expresó que quedaban obligados al cumplimiento de la ley, no únicamente los comerciantes, industriales y prestadores de servicios, sino también las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollasen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios.

Lo anterior quedó plasmado en el artículo 2o. de la ley y por virtud del segundo párrafo del artículo 3o., quedaron exceptuados de las disposiciones de la misma, la prestación de servicios profesionales, y los que se prestaran en virtud de un contrato o relación de trabajo.

Las disposiciones que se señalaron, al igual que las referidas a definiciones, formaron parte del Capítulo Primero del proyecto de ley y el contenido de los restantes capítulos puede resumirse en los siguientes puntos:

- 1.- Evitar la publicidad engañosa.
- 2.- Obligación de informar veraz y suficientemente al consumidor.
- 3.- Obligación de cumplir garantías y ofertas.
- 4.- Evitar prácticas usurarias y proteger a quien compra a crédito.
- 5.- Responsabilidad en que incurren los proveedores de bienes y servicios.
- 6.- Evitar Irregularidades y abusos en la prestación de servicios.
- 7.- Protección al ama de casa en ventas a domicilio.
- 8.- Protección de prestigio o reputación del consumidor.
- 9.- Creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor.

<sup>124</sup> CAMPILLO SAENZ Jorge. Secretaría de Industria y Comercio. Edt. Solidaridad S. C. L. México 1976. pág. 12.

- 10.- Creación del Instituto Nacional del Consumidor.
- 11.- Situación jurídica del personal.
- 12.- Servicios de inspección y vigilancia.
- 13.- Sanciones.
- 14.- Recursos administrativos.

El proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor, constó de 99 artículos distribuidos en un total de trece capítulos, más tres artículos transitorios. Para un mayor conocimiento del proyecto, puede consultarse la comparecencia del titular de la entonces Secretaría de Industria y Comercio ante la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1975, en que explicó la iniciativa presidencial, editada por dicha Secretaría en el año de 1976.

Una vez llevado a cabo el proceso legislativo respectivo, con algunas modificaciones al texto de la iniciativa del ejecutivo, el 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Consumidor, la que por virtud de su artículo Primero Transitorio, entró en vigor en toda la República el 5 de febrero de 1976.

#### **B) CREACION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

En la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor, se propuso la creación de la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor como organismo autónomo y se le señalaron como principales atribuciones representar los intereses de la sociedad en tanto población consumidora, representar colectivamente a los consumidores ante toda clase de proveedores de bienes y servicios, actuar como conciliador y árbitro en las diferencias entre consumidor y proveedor y, en general, velar por el eficaz cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores.

La denominación y el carácter de dicho organismo, se señalaron en el artículo 56 del proyecto de ley: "Se crea la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, como organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".

Este precepto sufrió modificaciones durante el proceso legislativo. En su dictámen, la Cámara de Diputados precisó la naturaleza de ese órgano de representación social de la población consumidora, denominada Procuraduría Federal del Consumidor, con el carácter de organismo descentralizado de servicio social y, para evitar cualquier posible confusión o interpretación distorsionada, de acuerdo con el autor Andrés Serra Rojas, con funciones de autoridad señaladas expresamente.<sup>125</sup>

Por lo que en el proyecto de ley de la Cámara de Diputados, el artículo 56 quedó: "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".<sup>126</sup>

Llama la atención que en el Capítulo Octavo al que perteneció este artículo, se denominó al organismo de nueva creación como "Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor". En cambio, en el proyecto de ley de la Cámara de Senadores, el mismo Capítulo Octavo fue titulado "Procuraduría Federal del Consumidor".<sup>127</sup>

En cuanto a la redacción del artículo en estudio, esta Cámara mantuvo la del proyecto de la Cámara de Diputados, pero le asignó el número 57, en lugar del 56, debido a que por otras modificaciones a la ley, se recorrió la numeración original.

Finalmente, al publicarse la ley en el Diario Oficial de la Federación, su Capítulo Octavo fue titulado "Procuraduría Federal del Consumidor" y el artículo 57 quedó de la siguiente forma:

**ARTICULO 57.- Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para proteger y promover los derechos e intereses de la población consumidora".**

<sup>125</sup> Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 17 de noviembre de 1975. pág. XXX.

<sup>126</sup> Proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor. Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 17 de noviembre de 1975. pág. 21.

<sup>127</sup> Sala de Comisiones "Presidente Sebastián Lerdo de Tejada" de la H. Cámara de Senadores. 11 de diciembre de 1975. pág. 21.

**La Procuraduría Federal del Consumidor entró en funciones el mismo día en que entró en vigor la ley que la creó, es decir, el 5 de febrero de 1976.**

**Por su carácter de organismo descentralizado, esa Procuraduría pertenece a la Administración Pública Federal Paraestatal, por virtud del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala:<sup>120</sup>**

**"La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.**

**La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.**

**Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".**

**En relación a los organismos descentralizados, el artículo 45 de la ley de referencia señaló: "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".**

**Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, se reformó este precepto para quedar como sigue:**

**ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las autoridades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".**

---

<sup>120</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

Por su parte el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala:<sup>129</sup>

"Son organismos descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I.-La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias.
- II.-La creación de un servicio público o social.
- III.-La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por lo que al tener la Procuraduría Federal del Consumidor el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y ser de servicio social, encuadra perfectamente en los dispositivos que se han anotado, de donde se desprende su característica de ser una autoridad administrativa.

#### Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor:

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, se concedieron a la Procuraduría Federal del Consumidor diversas atribuciones, las que pueden quedar resumidas así:

- 1.-Representar los intereses de los consumidores ante toda clase de autoridades administrativas, colectivamente ante entidades u organismos privados y ante los proveedores de bienes y servicios, así como ante autoridades jurisdiccionales.
- 2.-Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor.
- 3.-Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
- 4.-Denunciar los casos de violación de precios, normas de calidad, peso medida y otras características de los productos y servicios, las prácticas

<sup>129</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1966.

monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, los hechos que puedan constituir delitos, faltas, negligencia u omisiones oficiales.

- 5.-Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores.
- 6.-Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular y hacerlas del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor.
- 7.-En general, velar en la esfera de su competencia para el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones que de ella emanen.

#### **Instituto Nacional del Consumidor:**

No se debe pasar por alto que el artículo 67 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, creó el Instituto Nacional del Consumidor, también como organismo descentralizado al igual que la Procuraduría a que nos hemos estado refiriendo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y el artículo 68 de la misma ley señaló que tendría como finalidades:

- 1.-Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- 2.-Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra, así como en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses.
- 3.-Auspiciar hábitos de consumo que protejan al patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.

Este organismo ya no existe como tal, por los siguientes motivos:

Al quedar abrogada la ley que lo creó, por la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1982, por virtud de los artículos Tercero y Cuarto Transitorios de esta última, las funciones que cualquier ordenamiento encomienda al Instituto Nacional del Consumidor, se entenderán atribuidas a la

Procuraduría Federal del Consumidor, a la que se le transfieren de dicho Instituto la totalidad de recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo.

### **C) PROCEDIMIENTOS.**

En forma por demás limitada, la Ley Federal de Protección al consumidor estableció un procedimiento para conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, contenido en su artículo 59, fracción VIII, Incisos a) al f), en donde también previó el arbitraje voluntario ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Asimismo, reguló en forma muy completa, en su Capítulo Decimoprimer, el procedimiento de los servicios de Inspección y vigilancia y lo mismo ocurrió con el procedimiento para la substanciación y resolución de los recursos administrativos, a lo que dedicó su Capítulo Decimotercero, mientras que en su Capítulo Decimosegundo, previó las sanciones a imponerse por la infracción de sus preceptos y demás disposiciones derivadas de ella.

A continuación, me referiré a los procedimientos relativos a la conciliación, el arbitraje, servicios de inspección y vigilancia y sanciones, mientras que el procedimiento para la substanciación de los recursos administrativos, será objeto de estudio en el inciso D) de este mismo Capítulo.

#### **1.- La Conciliación:**

El término "conciliación", se entiende como el acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que una o varias personas intenten entablar contra otra u otras, procurando la avenencia de las partes.<sup>130</sup>

O bien, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe

<sup>130</sup> ATWOOD Fabens. Diccionario Jurídico. Edit. Editor y Distribuidor, Librería Barón. México 1981. pág. 149.

controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que permite resulte innecesario dicho proceso.<sup>131</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, la finalidad de la conciliación será la de dar solución a la controversia y evitar un proceso, lo que nos recuerda que en ocasiones es cierto que vale más un mal arreglo que un buen juicio.

La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, concedió a la Procuraduría que creó, la atribución conciliadora, como se desprende de su artículo 59, fracción VIII.

"Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor y, en caso de reclamación contra comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado, deberán observarse las siguientes reglas".

Esta disposición resultó muy confusa, pues daba a entender que cuando la Procuraduría actuara como amigable componedor, no era necesario observar regla alguna, además de que no indicó con que carácter actuaría la Procuraduría en caso de reclamación.

Asimismo, el inciso d) de la misma fracción indicó: "Las resoluciones de la Procuraduría como "amigable componedor" o como árbitro, que se dicten en el curso del procedimiento, admitirán el recurso de revocación. El laudo arbitral sólo admitirá aclaración del mismo".

De donde se sigue que si la Procuraduría actuaba como "amigable componedor" pudiéndose recurrir sus resoluciones dentro del "procedimiento", éste requería, necesariamente, de una regulación que no podía ser otra más que las reglas que la misma fracción VIII estableció, aún con tanta contradicción.

En la práctica, la Procuraduría recibía las reclamaciones de los consumidores y les daba trámite sin distinguir en sus actuaciones si lo hacía con el carácter de amigable componedor o bien como autoridad, diferencia

<sup>131</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1968. pág. 568.

que de hecho resultaba cuestionable, pero que al no hacerla, ocasionó la interposición de recursos administrativos, inclusive el amparo como se verá en su oportunidad.

Ahora bien, de conformidad con los incisos a) y b) del precepto en estudio, una vez presentada la reclamación del consumidor, la Procuraduría requería al proveedor un Informe en relación a los hechos de la misma y los citaba a una junta en que los exhortaba a conciliar sus intereses y si no fuera posible, para que voluntariamente la designaran árbitro.

Dado que en la ley no se especificó el término dentro del cual debía presentar el proveedor el informe requerido, ni cuándo debía acudir a la junta de conciliación, además de los incisos antes indicados la Procuraduría señalaba día y hora para que se diera cumplimiento al requerimiento del informe, que coincidía con la fecha para llevarse a cabo la junta de conciliación, para lo cual se fundamentó en el artículo 65 de la ley, que disponía:

"Las autoridades, proveedores y consumidores, están obligados a proporcionar a la Procuraduría Federal del Consumidor, en un plazo no mayor de quince días, o en el que la misma señale, los datos e informes que les solicite por escrito y que sean conducentes para el desempeño de su función".

De igual manera, al no prever la ley las consecuencias para el caso de incumplimiento, la Procuraduría apercibía al proveedor que en caso de no rendir el informe o no asistir a la junta de conciliación, se le imponía una multa como medio de apremio, con fundamento en el artículo 66 que disponía:

"La Procuraduría Federal del Consumidor, para el desempeño de sus funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I.-Multa hasta de veinte mil pesos.
- II.-El auxilio de la fuerza pública.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad".

Es de suma importancia que la autoridad, judicial o administrativa, cuente con medios idóneos para hacer cumplir sus mandatos legítimos que le atribuye la ley, como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, en las funciones conciliatorias que le otorgó el artículo 59, fracción VIII de la ley en estudio.

No deben confundirse los medios de apremio con las sanciones, ya que tienen naturaleza jurídica diferente. Los medios de apremio se emplean para hacer cumplir los mandatos legítimos de autoridad; en cambio, las sanciones se imponen como consecuencia de violar los preceptos de la ley, son un castigo.

En el caso de la multa, en materia administrativa puede corresponder a un medio de apremio o bien a una sanción. En el primer caso, ya apuntábamos que el artículo 86, fracción I, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, estableció como medio de apremio multa hasta de veinte mil pesos; en el segundo, el artículo 86, fracción I de la misma ley dispuso que, las infracciones a los dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, serán sancionadas por la autoridad competente con multa de cien a cien mil pesos y en caso de que persistiera la infracción, podrían imponerse multas por cada día que transcurriera sin que se obedeciera el mandato respectivo.

El auxilio de la fuerza pública por su parte, únicamente se previó como medio de apremio en la fracción II del artículo de referencia, más no como sanción.

Durante la vigencia de la ley en análisis, de los medios de apremio señalados, la Procuraduría empleó principalmente la imposición de multas, cuya cuantía de hasta veinte mil pesos, poco a poco vino a resultar irrisoria ante la inflación que ya de por sí era demasiado alta al momento de entrar en vigor la ley en el año de 1976. En tanto que el auxilio de la fuerza pública, lo usó ocasionalmente para presentar a oproveedores a las juntas de conciliación.

Por otro lado, en el ámbito procesal civil, tanto la doctrina como la legislación no diferencian los medios de apremio de las sanciones y lo que es más, los emplean como sinónimos, a pesar de su naturaleza jurídica diferente, como ya se anotó.

Por lo que respecta a la multa, Eduardo Pallares señala: "El Código autoriza a los jueces a imponer multas (o sea una sanción de carácter pecuniario consistente en el pago de determinada cantidad de dinero), para hacer cumplir sus determinaciones o en ejercicio de su facultad disciplinaria. En el primer caso son un medio de apremio y en el segundo una corrección".<sup>132</sup>

Por su parte el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, denomina a la multa y al auxilio de la fuerza pública como medios de apremio, pero al mismo tiempo les dá el carácter de sanción:

ART. 73.- "Los jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaz:

- I.-La multa hasta por las cantidades a que se refiere el artículo 61, la cual podrá duplicarse en caso de reincidencia;
- II.-El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario.
- III.-El cateo por orden escrita.
- IV.El arresto hasta por quince días.

Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente".

En este último párrafo se aprecia claramente que se emplean como sinónimos al medio de apremio y a la sanción y, por cierto, el mismo es muy similar al último párrafo del artículo 66 de la Ley Federal de Protección al

---

<sup>132</sup> Diccionario de Derecho Procesal Civil. 18a. Ed. Edt. Porrúa, S. A. México 1966. pág. 567.

Consumidor que decía: "Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad".

Sobre el particular, sólo mencionaré las consecuencias de desobedecer el mandato legítimo de autoridad, conforme al Código Penal para el Distrito Federal:

Artículo 17B.- Al que, sin causa legítima, rehusare prestar un servicio de interés público que la ley le obligue o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince días a un año de prisión y multa de diez a cien pesos.

Pero de presentarse el proveedor a la junta para la cual era citado, el conciliador de la Procuraduría exhortaba a éste y al consumidor para que conciliaran sus intereses, para lograr sus avenencias, misma que cuando así ocurrió, en muchos casos el proveedor la cumplió en sus términos ante la propia Procuraduría y cuando no fue así, no le quedó más remedio al consumidor que acudir a la jurisdicción ordinaria para su ejecución, de conformidad con el inciso e) de la fracción VIII a que nos hemos estado refiriendo.

Ahora que de no lograrse la conciliación, decía el inciso b) del precepto en estudio, se les exhortaba para que voluntariamente designaran árbitro a la Procuraduría, caso en el que al igual que el anterior, se levantaba el acta correspondiente, en donde se hacían constar los términos de la conciliación o del compromiso arbitral.

Por último, si el proveedor y consumidor no conciliaban sus diferencias ni las sometían al arbitraje de la Procuraduría, apuntaba el inciso f) del mismo precepto, que cualquiera de las partes podía hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes, previo el cumplimiento del requisito de obtener una constancia de la Procuraduría de que se había agotado el procedimiento conciliatorio. El autor Ovalle Faveta criticó esto y en mi opinión con justa razón, en virtud de que:

"Pensamos que esta exigencia contradice claramente los artículos 17 y 13 constitucionales, porque condiciona el acceso a la justicia y afecta

exclusivamente al consumidor, toda vez que el procedimiento conciliatorio, tal como está regulado, sólo es aplicable a los conflictos del consumidor contra el proveedor. Esta exigencia contradice, por consiguiente, el derecho fundamental de igualdad establecido en el artículo 13 constitucional".<sup>123</sup>

## 2.- El Arbitraje:

La Procuraduría Federal del Consumidor, de acuerdo con los incisos b) y c) del precepto que se ha venido analizando, podía actuar como árbitro, únicamente si proveedor y consumidor la designaban en forma voluntaria, caso en el cual, se levantaba el acta ante la misma, en que se hiciera constar el compromiso arbitral.

Conviene tener presente que arbitraje, proviene del latín "Arbitratus", de arbitrar.<sup>124</sup> Es toda decisión dictada por un tercero, con autoridad para ello, en una cuestión o asunto controvertido. Integra además un sistema de obtener justicia sin recurrir a las medidas extremas, pero atendiéndose a derecho o justicia.<sup>125</sup>

Es necesario mencionar que el arbitraje ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se empezó a llevar a cabo en forma muy incipiente ya que la ley adoleció de muchas lagunas y su actividad en este sentido, respondió a las carencias propias de una institución que se iniciaba.

Para empezar, el inciso b) indicaba que se levantara acta ante la propia Procuraduría, en que se hicieran constar los términos del compromiso arbitral, mismos que no reguló, ni tampoco el procedimiento para desahogarlo, sino que el inciso c) señaló que convencionalmente lo fijaran las partes, aplicando supletoriamente la legislación ordinaria.

Respecto de la supletoriedad, José Ovalle Faveta señaló en su debida oportunidad, "No puede ser, desde luego, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942, toda vez que este no prevé ni regula el

<sup>123</sup> *ib. cit.* pág. 52.

<sup>124</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ib. cit.* pág. 198.

<sup>125</sup> Fundación Tomás Moro. Diccionario Jurídico. Ed. Espasa Calpe, S. A. Madrid 1991. pág. 69.

proceso arbitral. En cambio, su artículo 1051 establece la aplicación supletoria de los códigos de procedimientos civiles locales. En consecuencia, las disposiciones sobre arbitraje de estos ordenamientos serán las aplicables supletoriamente".<sup>136</sup>

En la práctica, la Procuraduría elaboró unas reglas del procedimiento arbitral, que proponía a las partes que voluntariamente la designaban árbitro, las cuales tuvieron la aceptación esperada, pues fundamentalmente se apoyaban en el capítulo relativo al juicio ordinario establecido por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, mismo que inclusive se aplicó supletoriamente a dichas reglas.

Por otro lado, el recurso de revocación que estableció el inciso d), corrió la misma suerte de falta de regulación; circunstancia que de igual manera se salvó con las reglas del procedimiento de la Procuraduría, en donde quedó regulado. Este mismo inciso señaló que el laudo arbitral solo admitiría aclaración del mismo, sin que desde luego pueda considerarse a dicha aclaración como un recurso administrativo.

A propósito del laudo arbitral, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, este proviene del latín "laudare", de laus-laudis. Decisión dictada por el árbitro para resolver un conflicto que haya sido sometido a su análisis y estudio por los contendientes en un juicio, sobre cuestiones que no afecten el orden público, inspirada en el principio de equidad.<sup>137</sup>

Para concluir con este apartado, solo diremos que el inciso e) señaló que cuando no se cumpliera voluntariamente el laudo arbitral, el interesado debía acudir a la jurisdicción ordinaria para su ejecución, lo que en muchos casos fue innecesario ya que se daba cumplimiento al mismo ante la propia Procuraduría.

### 3.- Servicios de Inspección y Vigilancia:

---

<sup>136</sup> *ib. cit.* págs. 50 y 51.

<sup>137</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ib. cit.* pág. 1926.

De conformidad con el Capítulo Decimoprimeros de la Ley Federal de Protección al Consumidor, los servicios de Inspección y vigilancia tuvieron dos vertientes, como así lo estableció su artículo 78:

- a)Requerimiento de informes y datos. y
- b)Visitas de Inspección.

En el primer caso, el artículo 79 señaló la obligación de las personas físicas o morales de proporcionar los informes y datos que se les requirieran por escrito y que fueran conducentes a los fines de la ley y demás disposiciones que se le derivaran, precepto equivalente al numeral 65, que estableció la misma obligación hacia las autoridades, proveedores y consumidores, con la diferencia de que el cumplimiento de la obligación debía ser en un plazo no mayor de quince días.

Por lo que toca a las visitas de inspección, el artículo 82, previno que éstas debían practicarse en los lugares en donde se fabricaran, almacenaran, transportaran o expendieran productos, o en que se prestaran servicios, con objeto de examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se prestaran los servicios y los documentos relacionados con la actividad de que se tratara.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo dichas visitas, quedó regulado a mi modo de ver en forma muy completa en los artículos 80, 81, 82, 83, 84 y 85, mismos que señalaron, entre otros aspectos importantes, la identificación del inspector y la exhibición del oficio de comisión respectivo, con la obligación de levantar un acta circunstanciada. La Procuraduría contó con la facultad de habilitar días y horas inhábiles, lo que debía expresarse en el oficio de comisión, pues así lo ordenaba el artículo 80 de la ley.

Por lo que toca a las funciones de vigilancia, únicamente encontramos que el artículo 83, primer párrafo de la ley, señaló expresamente: que la Procuraduría vigilaría que los contratos de adhesión no contuvieran cláusulas que establecieran prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores o les impusieran obligaciones inequitativas.

Por último, quiero señalar que como resultado del levantamiento de las actas de inspección, la Procuraduría podía sancionar las infracciones de los preceptos de la ley, a excepción de los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, ya que de conformidad con el artículo 59, fracción VI, contó con la atribución de denunciarlos ante las autoridades competentes.

Debe indicarse que mediante reforma al artículo 59, fracción VI de la ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1989, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pasaron a la Procuraduría Federal del Consumidor y también los recursos con que esta Secretaría ejercía tales funciones.

Artículo 59, fracción VI.- "Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación en términos de los artículos 86 y 87 y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios".

#### 4.- Sanciones.

El artículo 90 de la ley en estudio, señaló, en lo conducente, que el incumplimiento por parte de proveedores y comerciantes, de sus disposiciones y las demás de ella derivadas, daría lugar a la sanción administrativa correspondiente y a la imposición de las penas que correspondan a los delitos en que incurran los infractores.

La imposición de las penas por la comisión de delitos, no era competencia de la Procuraduría, sino de la autoridad penal; en todo caso, de conformidad con el artículo 59, fracción IX de la ley, era atribución de la Procuraduría denunciar ante el Ministerio Público los hechos que llegaran a su conocimiento y que pudieran ser constitutivos de delito.

En cambio, la Procuraduría contaba con facultades para sancionar el incumplimiento de los preceptos de la ley federal en estudio y así se reconoció en jurisprudencia:

**"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, ES AUTORIDAD CON FACULTADES SANCIONATORIAS.-** Tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, debe concluirse que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que coloca a dicha Procuraduría dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, según lo establecido por los artículos 1o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Procuraduría Federal del Consumidor que por disposición del propio legislador tiene carácter de autoridad, en los términos del invocado artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, investida de facultades sancionadoras, a quien corresponde, dentro de sus atribuciones, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de la ley de la materia y de las disposiciones que de ella emanen, atento a lo dispuesto por el artículo 59, fracción III, de la ley de que se trata". (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 799/77. Centro Automotriz, S. A. 13 de octubre de 1977. Unanimidad de Votos. Ponente Sergio Hugo Chapital G.)

Ahora bien, la sanción administrativa puede considerarse como un castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de las leyes de carácter administrativo. El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.<sup>138</sup>

De acuerdo con el artículo 86 de la ley, las infracciones a lo dispuesto en la misma y demás disposiciones de ella derivadas, serán sancionadas por la autoridad competente con:

---

<sup>138</sup> *Ibidem.* ob. cit. p. 2672.

- 1.-Multa de cien a cien mil pesos. En caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.
- 2.-Clausura temporal hasta por 60 días.
- 3.-Arresto administrativo hasta por 36 horas.
- 4.-Las previstas por los artículos 53 y 54 para los casos a que los mismos se refieren.

La Procuraduría tenía únicamente facultad de imponer las sanciones de multa, clausura y arresto administrativo, ya que carecía de competencia para imponer la cancelación o revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización respectivos y, en su caso, la clausura temporal o definitiva del establecimiento e independientemente de la imposición de la multa que correspondiera, que de acuerdo con los artículos 52, 53 y 54 de la ley, procedían cuando en forma reiterada o cuntemáz se violaran los términos, plazos, fechas, condiciones, modalidades, reservaciones y circunstancias conforme a las cuales se hubiere ofrecido o se hubiere convenido con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio.

Lo anterior siempre y cuando se tratara de servicios públicos de concesión federal, turísticos o de transporte, o de viaje, hoteles, restaurantes u otros servicios análogos, o bien cuando se quebrantara la prohibición de que en cualquier establecimiento comercial o de servicios se ejerciera en contra del público acciones directas que atentaran en contra de su libertad, seguridad e integridad personal, así como todo género de Inquisiciones y registros personales, o en general, otros que ofendieran su dignidad o pudor.

Pero a pesar de que la ley previó tales sanciones, el legislador fue omiso en cuanto al procedimiento que debía seguirse para su imposición, es decir, no reguló procedimiento administrativo alguno para castigar las infracciones a la ley.

Se limitó a indicar que las sanciones serían impuestas con base en las actas levantadas por la autoridad o con motivo de los datos que aportaran las denuncias de los consumidores, así como a señalar que para su determinación debía tomarse en cuenta el carácter intencional de la acción u

omisión constitutiva de la infracción, las condiciones económicas del infractor y la gravedad que la infracción implicara en relación con el comercio de productos o servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores o a la sociedad en general (Arts. 87 y 89 de la ley).

Asimismo, reguló la reincidencia como cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta donde se hizo constar la infracción precedente, siempre que ésta no hubiere sido desvirtuada, misma que actuaba como agravante duplicando la multa impuesta por la infracción anterior, aunque su monto no debería exceder del triple del máximo señalado en el artículo 86, fracción I, es decir, no debería exceder de 300 mil pesos (Art. 88 de la ley).

En mi opinión, la falta de regulación del procedimiento administrativo por infracciones a la ley, significó una fragante violación a las garantías previstas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues si no se dá aviso al presunto infractor de que se ha iniciado un procedimiento administrativo en su contra, o en cualquier otra materia, si no se le concede el derecho de ofrecer pruebas y para manifestar lo que a su derecho convenga en relación a los hechos imputados, en dónde están las formalidades esenciales del procedimiento, en dónde quedan las garantías de audiencia y de legalidad?

En fin, lo que si exigió la ley en su artículo 87, fue que en todo caso, las resoluciones que se emitieran en materia de sanciones deberían estar fundadas y motivadas con arreglo a derecho y tomando en consideración los criterios que ya se mencionaron de los elementos que debían tomarse en cuenta para la determinación de las sanciones, aunque también se omitió señalar plazo o término para la emisión de dichas resoluciones.

#### **D) RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, previó los recursos administrativos de revocación y de revisión; el primero podía interponerse en contra de las resoluciones dictadas por la Procuraduría durante el

procedimiento en que la misma actuara como amigable componedor o como árbitro (Art. 59, fracción VIII, inciso d)).

Como ya se comentó al tratar el tema del arbitraje, tampoco fue regulado el recurso de revocación, pero fue fácil subsanar la omisión en las reglas del procedimiento arbitral que como ya se dijo, la Procuraduría proponía a proveedor y consumidor, y en las que se aplicaba supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito federal, conforme a normas de tipo jurisdiccional, por lo que no le son aplicables las que corresponden al ámbito administrativo.

Caso contrario cuando la Procuraduría actuaba ya no como árbitro, sino como amigable componedor, durante el procedimiento para conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, en que era factible interponer el recurso de revocación en contra de las resoluciones que dictara con tal motivo, pero también se enfrentó a la problemática de no contar con una regulación de ese recurso. Ya no eran de aplicarse las reglas del procedimiento propuestas para el arbitraje ni la legislación local, sino que el trámite y la substanciación del recurso de revocación se llevó a cabo conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, aún cuando la Ley Federal de Protección al Consumidor no lo señaló expresamente.

Si vieramos con rigorismo las anteriores circunstancias, tendríamos que al no señalar la ley formalidad alguna para la interposición del recurso de revocación, el afectado podría inclusive presentarlo en forma verbal, sin documentación alguna ni para acreditar la personalidad del recurrente, en cualquier tiempo, etc. pues el legislador no tuvo la intención de sujetarlo a regla alguna.

El recurso de revisión por su parte, fue objeto de una regulación en el Capítulo Decimotercero de la ley, en cuyo artículo 91 se dispuso que: "Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en revisión..."

A continuación, la clasificación que corresponde al recurso de revisión, conforme a la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975:

- 1.-En atención a la autoridad ante quien se interpone.- El recurso debía presentarse ante la Inmediata autoridad superior de la responsable (Art. 91).
- 2.-En atención a quien lo interpone.- Cualquier persona afectada por las resoluciones derivadas de ella (Art. 91).
- 3.-En atención al objeto que se persigue.- Recurso de revisión (Art. 91).
- 4.-En atención a la materia.- Se hacía valer contra resoluciones que se rigen por el derecho público (Art. 1o. ).
- 5.-En atención al ordenamiento que lo establece.- Se encontró previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 6.-En atención a su naturaleza.- Obligatorio.
- 7.-En atención a la legislación federal.- Se estableció en un ordenamiento federal de carácter administrativo.

Mientras que los elementos del recurso de revisión son los siguientes:

**a) Esenciales:**

- 1.-El recurso de revisión, se estableció en una ley expedida por decreto.
- 2.-La existencia de una resolución.

**b) Secundarios:**

- 1.-Término dentro del cual se hace valer.- Dentro de los quince días hábiles siguientes a la emisión de la resolución impugnada (Art. 91).
- 2.-Momento en que empieza a correr el término para interponerlo.- A partir de la fecha de la notificación de la resolución (Art. 91).
- 3.-Autoridad ante quien debe hacerse valer.- Ante la inmediata autoridad superior de la responsable (Art. 91).
- 4.-Período de admisión de pruebas.- Al interponerse el recurso debían acompañarse las pruebas y los documentos, o dentro de los 15 días siguientes posteriores (Art. 93).
- 5.-Plazo para resolver el recurso.- La autoridad debía dictar la resolución dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de las pruebas, o si se ofrecieren pruebas que ameritaran desahogo, a la fecha en que se haya efectuado este (Art. 95).

Por lo que corresponde a los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión:

**a) Esenciales:**

- 1.-Por escrito.- La ley estableció este requisito en su artículo 91.
- 2.-En tiempo.- La interposición del recurso, debía ocurrir precisamente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución recurrida (Art. 91).
- 3.-Firma.- La ley exigió la firma del escrito mediante el cual se interpusiera el recurso, inclusive señaló que la autoridad que conociera del recurso, previniera al recurrente para que firmara la documentación en caso de no haberlo hecho (Art. 96, fracción III).

**b) Formales:**

- 1.-Nombre del recurrente.
- 2.-Nombre de la autoridad que emitió la resolución.
- 3.-Antecedentes de la emisión de la resolución.
- 4.-Contenido de la resolución impugnada.
- 5.-Fundamentos de derecho en que se apoya.
- 6.-Pruebas que se ofrecen, incluyendo en su caso la documentación para acreditar la personalidad.

La ley indicó por otro lado, que se tendría por no interpuesto el recurso cuando:

- 1.-Se presentara fuera de término.
- 2.-No se acreditara la personalidad.
- 3.-No se hubiera firmado.

En cuanto a los efectos de la interposición del recurso, una vez que se cumplieran los requisitos de procedibilidad establecidos en la ley y que ya se mencionaron, son por una parte, suspender el término por el cual la resolución tendría el carácter de definitiva, el cual equivale a los 15 días dentro de los cuales se podría interponer el recurso, según se desprende del artículo 97 que estableció:

"Las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el artículo 91, las que se dicten al resolver el recurso o aquéllas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas".

Por otra parte, conforme al artículo 98 de la ley en estudio, la interposición del recurso suspendería la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantizara su importe en términos del Código Fiscal de la Federación ante la oficina exactora correspondiente.

Aquí el legislador optó por conceder la suspensión de la ejecución de la multa, bajo el sistema que en su oportunidad denominé como de "suspensión condicionada", referido en el Capítulo Segundo de este trabajo.

Lo mismo hizo en cuanto a otra clase de resoluciones y de sanciones distintas de la multa, ahora bajo la concurrencia del cumplimiento de los siguientes requisitos: (Art. 98)

- 1.-Que la solicite el recurrente.
- 2.-Que el recurso sea procedente, atento a lo dispuesto en el artículo 91.
- 3.-Que de otorgarse la suspensión no tenga por efecto la continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley y las disposiciones que deriven de ella.
- 4.-Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable, en el monto que fije discrecionalmente la autoridad administrativa bajo su responsabilidad.
- 5.-Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o de difícil reparación en contra del recurrente.

#### Trámite y resolución del recurso:

La ley no estableció un procedimiento para la subestanciación del recurso administrativo de revisión, por lo cual, aunque brevemente, señalaré las etapas que en mi opinión debieron conformarlo:

- 1.-Admisión del recurso.-Cumplidos los requisitos de procedibilidad, la autoridad admite a trámite el recurso, resolviendo respecto del ofrecimiento y admisión o en su caso del desechamiento de las

pruebas o bien, si el recurrente pedía ampliar el ofrecimiento hasta los 15 días posteriores a la interposición del recurso, con apoyo en el artículo 93 de la ley; asimismo, resolver respecto de la procedencia de la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida cuando así se solicitaba, con base en el cumplimiento de los requisitos que ya se mencionaron.

2.- Período probatorio.-Se iniciaba proplamente en el momento de interponerse el recurso, pues debían ofrecerse en ese acto las pruebas y exhibirse los documentos correspondientes, señalándose fecha para su desahogo en un plazo no menor de 8 ni mayor de 30 días, quedando a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos (Art. 94 de la ley). En todo lo relativo al ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, el artículo 94 de la ley estableció expresamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.- Resolución del recurso de revelón.-El artículo 95 de la ley, obligaba a la autoridad a emitir la resolución dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de las pruebas, o si se ofrecieran pruebas que ameritaran desahogo, a la fecha en que se haya efectuado éste.

En cuanto al procedimiento que hubo de exponer, merece comentarse que salvo el caso del ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas en que la ley previó la supletoriedad del Código Procesal Federal, la falta de regulación de los procedimientos que la misma estableció, trajo como consecuencia la interposición de múltiples recursos, ya de revocación ya de revelón, bajo una muy diversa interpretación de sus preceptos, que culminaba con la emisión de criterios diferentes por parte de nuestro Máximo Tribunal:

Señalábamos, a propósito del procedimiento conciliatorio, que había resultado muy confuso el precepto contenido en el artículo 59, fracción VIII, primer párrafo de la ley, que señalaba la atribución de la Procuraduría Federal del Consumidor, de conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como "amigable componedor" y, en caso de reclamación contra comerciantes, industriales, prestadores de

**servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado, deberían observarse las reglas indicadas en sus incisos a) a F).**

**Es decir, se daba a entender que cuando no actuaba como "amigable componedor", no existía obligación de la Procuraduría de observar regla alguna, pero en virtud de que el inciso d) previno que las resoluciones dictadas en el curso del procedimiento como "amigable componedor" o como "árbitro", admitirían el recurso de revocación, era necesario entonces que se observaran las mismas reglas cuando su actuación era consecuencia de una resolución, caso en el cual, lo hacía con el carácter de "autoridad".**

**En la práctica, se interpusieron recursos indistintamente; a veces el de revocación, sin éxito para el promovente porque se consideraba que el procedente era el de revisión y viceversa.**

**Sobre el particular, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resolvió:**

**"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- El artículo 59, fracción VIII, inciso d) de la Ley Federal de Protección al Consumidor, crea un recurso de revocación contra las resoluciones de procedimientos dictadas por la Procuraduría Federal del Consumidor como amigable componedor o como árbitro; y el artículo 91 de ese ordenamiento establece sin distinción ni restricción alguna, que las personas afectadas por las disposiciones dictadas con fundamento en esa ley podrán recurrirlas en revisión. Ahora bien, los recursos administrativos no deben estimarse creados como laberintos o trampas procesales para evitar el examen de la legalidad de los actos administrativos, sino como medios de defensa otorgados a los gobernados para poder deducir sus pretensiones cuando están en conflicto con el acto de autoridad, a fin de que se respire un clima de derecho y no de opresión, luego tales recursos deben ser admitidos con generosidad, y no deberán ser rechazados por analogía, ni improcedente una cuestión dudosa o simplemente opinable. Por otra parte, en un Estado de Derecho, las autoridades tienen mayor interés legal en componer los conflictos surgidos con los gobernados y en**

examinar la legalidad de sus actos, que en lograr la subsistencia de estos sin exámen. Aplicando el caso a los razonamientos anteriores, las autoridades no pueden tener interés legal en preferir un recurso a otro, cuando en ambos tienen la misma oportunidad de analizar la legalidad de sus propios actos. Luego, como el recurso establecido en el artículo 91 no condiciona su procedencia a que no exista revocación, las autoridades no podrán legislar para establecer interpretativamente esa condición de procedencia". (Amparo en revisión 1131/77. Francisco Guerrero Ortega. 1o. de marzo de 1976. Unanimidad de Votos. Ponente Guillermo Guzmán Orozco)

Ahora veamos lo que resolvió el Segundo Tribunal de la misma materia y de igual Circuito:

**"PROTECCION AL CONSUMIDOR, RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE.-** El recurso a que se refiere el artículo 59, fracción VIII, inciso d), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y el de revisión, previsto en el artículo 91 de la misma ley, no proceden indistintamente contra las resoluciones dictadas dentro del procedimiento conciliatorio, sino que el primero, el de revocación, procede contra las resoluciones dictadas por la Procuraduría como amigable conciliador y, el segundo, el de revisión, procede contra resoluciones distintas de las señaladas". (Amparo en revisión 1195/81. Svenson Hair Center de México, S. A. 29 de octubre de 1981. Unanimidad de Votos. Ponente Carlos de Silva Nava)

En mi opinión y aún siendo cuestionable si la Procuraduría Federal del Consumidor, cuando actuaba como "amigable componedor", no lo hacía como autoridad, pues en este carácter desempeñaba por ley esa función, también señalé al referirme a la conciliación, que no se distinguía en sus actuaciones con qué carácter actuaba dicha Procuraduría, si como "amigable componedor" o bien como "autoridad", porque, después de todo, en ambos casos la reclamación del consumidor era lo que originaba que la misma actuara, pero que al no hacer tal distinción, también contribuyó a la interposición del juicio de garantías.

Sobre este cuestionamiento, el Primer Tribunal Colegiado en la materia a que ya nos referimos con anterioridad, emitió el siguiente criterio:

**"PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, RECURSOS ANTE LA.-**  
La procedencia de un recurso no puede quedar en manos de la propia autoridad administrativa con el argumento de que algunas veces actúa como "amigable componedor" y otras como "autoridad", si como el caso, se omite razonar por la propia responsable acerca de la diferencia de sus funciones, porque ello implicaría una anomalía procesal contra la cual el particular afectado quedaría en estado de indefensión, al no conocer con certeza, cuando el C. Procurador Federal del Consumidor considera estar actuando como amigable componedor y cuando considera estar actuando como autoridad, máxime que la procedencia de los recursos no puede quedar al arbitrio discrecional y subjetivo de la autoridad contra la cual se interponen". (Amparo en Revisión 474/82. Levi Straus de México, S. A. DE C. V. 31 de agosto de 1983. Unanimidad de Resolutivos y Mayoría en Consideraciones. Ponente J. S. Eduardo Aguilar Cota)

Con base en todo lo anterior, es factible establecer que en sus principios, la Procuraduría Federal del Consumidor; si bien es cierto contó con un instrumento jurídico avanzado para su tiempo en la protección de los intereses y derechos de los consumidores, como es la Ley Federal de Protección al Consumidor, también lo es que la misma fue susceptible de perfeccionarse con base en los resultados obtenidos en la práctica cotidiana de la Institución que creó, a la que debe reconocerse el gran esfuerzo desarrollado desde 1976 en que entró en funciones.

#### **E) REFORMAS A LA LEY DE 1985.**

A pesar de que durante su vigencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, sufrió diversas reformas y adiciones, por razones de su aplicación práctica, considero oportuno referirme únicamente a las que se le hicieron mediante el Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1985 y que entraron en vigor al día siguiente, por virtud de su Artículo Primero Transitorio, sobre

todo en cuanto a los procedimientos administrativos y, particularmente, respecto de los recursos administrativos que son materia de este trabajo.

Quiero destacar primeramente, la adición al artículo 57, que precisó el ejercicio de las atribuciones que confirió la ley a la Procuraduría Federal del Consumidor:

"La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley".

De gran importancia es la reforma al artículo 59, en su fracción VIII, pues vino a regular los procedimientos de conciliación, arbitraje y resolución por infracciones a sus preceptos. A ellos me refiero a continuación:

#### **La Conciliación:**

El procedimiento conciliatorio quedó regulado en los Incisos a) al f) de dicha fracción y puede resumirse en los siguientes puntos:

- 1.- Recibida la queja o reclamación del consumidor, que fuera procedente en términos de la ley, la Procuraduría requería al proveedor la rendición de un informe sobre los hechos, dentro de un plazo de cinco días hábiles. Si se daba satisfacción a la reclamación o queja se tenía por concluido el asunto.
- 2.- En caso contrario, se citaba a consumidor y proveedor a una audiencia de conciliación, en la que se levantaba acta cualquiera que fuera el resultado.
- 3.- Si se lograba la conciliación y el proveedor asumía la obligación de cumplir alguna prestación, con la aceptación del consumidor, quedaba obligado de pleno derecho.

4.- De no concurrir el consumidor a la audiencia de conciliación, se le tenía por desistido de su reclamación y no podía ya presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos y contra el mismo proveedor, a menos que justificara dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la misma la causa de su inasistencia, caso en el cual, se citaba de nueva cuenta y por una sola vez a otra audiencia de conciliación.

La reforma que se comenta, vino a resolver algunas de las lagunas que presentaba la ley en cuanto a la función conciliadora de la Procuraduría, pues se hacía realidad su atribución de procurar la satisfacción de los derechos e intereses de la población consumidora.

El proveedor por su parte se benefició, pues al rendir su Informe y ofrecer satisfacer la reclamación, se evitaba comparecer a la audiencia de conciliación, término éste más procesal que junta de conciliación como se le denominaba antes de la reforma, pero también se benefició al consumidor al obligar de pleno derecho al proveedor cuando asumía la obligación de cumplir alguna prestación.

En cuanto al desistimiento del consumidor bajo las condiciones anotadas, se orientó desde luego a evitar la presentación de quejas o reclamaciones en que no se tenía interés, porque en muchos casos no se tenía la razón.

En el aspecto medios de apremio, resalta la reforma al artículo 66 de la ley, ya que para hacer más acorde a la realidad el monto de la multa, se señaló un importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal, en comparación con el del texto original de hasta veinte mil pesos, pues para el año de 1985 en que se reformó este artículo, esta cuantía resultaba francamente ridícula.

En fin, estas normas hicieron más viable la labor conciliadora de la Procuraduría Federal del Consumidor, la que por tanto fue adquiriendo una mayor presencia en la sociedad en general.

## **El Arbitraje:**

Incipientemente regulado en el texto anterior de la ley, con estas reformas que se analizan, el arbitraje cobra mayor auge al que venía teniendo, al establecerse normas más concretas para su substanciación y se introduce la modalidad de la amigable composición, que parecía asemejarse a la de "amigable componedor" con que podía actuar la Procuraduría al amparo del texto original de la ley.

El arbitraje quedó regulado en el inciso c) de la ley y de acuerdo con su aplicación práctica, se siguió un procedimiento bajo los términos:

- 1.- Si proveedor y consumidor no conciliaban sus intereses, la Procuraduría procedía a invitarlos a que de común acuerdo designaran árbitro, ya sea en amigable composición o en estricto derecho, a su elección, cuyo compromiso constaba en acta levantada al efecto.
- 2.- Arbitraje en amigable composición.- a) Se fijaban las cuestiones materia del arbitraje y la Procuraduría resolvía en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. No se contempló en la ley la posibilidad de interponer recurso alguno, ya sea contra las resoluciones dictadas durante el procedimiento o bien contra el laudo, lo que resulta plenamente justificado al no quedar el procedimiento sujeto a formalidad alguna. b) La Procuraduría tenía facultad de allegarse los medios de prueba que fueran necesarios para emitir su resolución o laudo, el que podía ser objeto de aclaración. c) El laudo traía aparejada ejecución, la que podía promoverse ante los tribunales competentes.
- 3.- Arbitraje en estricto derecho.- a) Las partes establecían convencionalmente las reglas del procedimiento, en las que se aplicaba supletoriamente el Código de Comercio y, a falta de disposición expresa en dicho Código, el ordenamiento procesal civil local aplicable. b) Las resoluciones dictadas en el curso del procedimiento admitían como único recurso el de revocación. Los laudos no admitían recurso alguno si así lo disponían las partes en el

compromiso arbitral. c) El laudo traía aparejada ejecución, la que podía promoverse ante los tribunales competentes.

Apréciase que a diferencia del texto original de la ley, ahora sí se especificó la legislación supletoria aplicable al juicio arbitral en estricto derecho, el Código de Comercio y en su caso el Código procesal civil local; en la práctica, la Procuraduría continuó proponiendo a las partes por cierto con bastante aceptación, las reglas del procedimiento elaboradas con base en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito federal, siendo necesario advertir, que estoy hablando de la Ciudad de México, ya que lamentablemente antes y después de estas reformas, el arbitraje fue prácticamente nulo en las Delegaciones ya Metropolitanas, ya Federales de la Procuraduría Federal del Consumidor.

#### **Procedimiento Administrativo por Infracciones a la Ley:**

Tal y como lo advertí al abordar el estudio del procedimiento administrativo por infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, el texto original de ésta adoleció de la falta de una regulación al respecto y por ello lo consideré violatorio de garantías constitucionales, circunstancia que se subsanó con las reformas que ahora ocupan nuestra atención, por lo que me permito mostrar como se reguló en el nuevo texto de la ley:

- 1.- El procedimiento daba inicio por dos diferentes circunstancias: que no se lograra la conciliación entre proveedor y consumidor y que el primero no hubiese asistido a la audiencia de conciliación, en ambos casos, que con base en el análisis de los hechos motivo de la reclamación, la Procuraduría determinara la posible violación de los preceptos de la ley.
- 2.- En caso de no existir violación, la Procuraduría emitía resolución dejando a salvo los derechos de proveedor y consumidor para que los ejercieran ante la jurisdicción ordinaria.

- 3.- En caso contrario, de inferirse la violación, la Procuraduría les concedía un término de 10 días hábiles para que rindieran pruebas y formularan alegatos.
- 4.- Dentro del término de 15 días hábiles, y con base en las circunstancias, pruebas y otros elementos de juicio, la Procuraduría determinaba si había existido o no la violación, dictando la resolución administrativa procedente, dejando de igual manera a salvo los derechos en términos del número 2 anterior.
- 5.- En caso de que la infracción fuera diversa a la que correspondiera a los preceptos indicados en el artículo 87 de la ley, entonces la Procuraduría los hacía del conocimiento de la autoridad competente.

El procedimiento administrativo por infracciones a la ley, se encuentra muy ligado con las sanciones, ya que éstas se imponen como consecuencia de haber violado sus preceptos; en cuanto a la multa como sanción, el texto original sufrió reformas como se apunta en seguida:

#### **Sanciones:**

Como se recordará, el artículo 86, fracción I, del texto original de la ley, estableció como sanción de multa un monto de cien a cien mil pesos; ahora, con la reforma, ascendió hasta por el importe de 500 veces el mismo salario indicado para el caso de la multa como medio de apremio tal y como ya se mencionó, que sin lugar a dudas representó un motivo más que suficiente para evitar las infracciones a los preceptos protectores del consumidor.

El término de la clausura de 60 días por su parte, así como el del arresto administrativo por 36 horas, no sufrieron modificaciones, ni tampoco las sanciones previstas por los artículos 53 y 54 de la ley, en estos últimos casos deberá recordarse que, como se indicó oportunamente, su imposición no era facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Además, la nueva regulación de las sanciones, dispuso tomar en cuenta también los términos de la publicidad ordenada por los

proveedores y sobre todo, en el artículo 87 se delimitó la facultad de la Procuraduría de imponer sanciones por infracción a los artículos 20, 27, 38, 40, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 56, 63, 64, 79 y 81, en éstos dos últimos artículos, el requerimiento debería ser formulado por servidores públicos de la Procuraduría y cuando fueran ordenes de visita de inspección.

Un aspecto muy importante y que no quiero pasar por alto, es la reforma que aparece en el segundo párrafo del artículo 90, pues con ella adquiere mayor fuerza la Procuraduría:

"Las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 59 y que hubieren quedado firmes de acuerdo con el artículo 97, deberán ser cumplidas por las personas obligadas a ello. Su incumplimiento ameritará las sanciones administrativas que señala el artículo 86, sin perjuicio de las penas que correspondan por delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad".

Al respecto, si consideramos que dentro de las resoluciones a que se refiere la fracción VIII del artículo 59 de la ley, se encuentran las que corresponden a los procedimientos de conciliación y por infracciones a la ley, resulta que la Procuraduría adquirió bastas facultades sancionatorias con base en tales reformas y adiciones.

Sin embargo, la disposición referida no fue de aplicarse al laudo arbitral emitido por la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que este no se consideró como resolución administrativa, según la siguiente jurisprudencia:

**PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR, CARECE DE FACULTADES PARA SANCIONAR A LAS PARTES POR EL INCUMPLIMIENTO QUE REALICEN AL LAUDO ARBITRAL.-** Los laudos arbitrales no caen dentro del supuesto del artículo 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la parte relativa a que el incumplimiento de las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal del Consumidor ameritará las sanciones administrativas que señala el artículo 86 del propio Ordenamiento, ya que los laudos arbitrales no tienen

naturaleza de resoluciones administrativas, porque el Procurador Federal del Consumidor al intervenir y dictar el laudo correspondiente lo hace como cualquier árbitro privado, puesto que es designado voluntariamente por las partes y además porque existe disposición expresa al contrario al establecer el artículo 59, fracción VIII, inciso e) de la propia ley, que la ejecución de los laudos se podrá promover ante los tribunales competentes; de modo que el Procurador Federal del Consumidor carece de facultades para, con fundamento en el artículo 90 de la ley de la materia sancionar a las partes en el juicio arbitral por incumplimiento del laudo respectivo". (Amparo en Revisión 218/87. Consolidadora de Carga Aérea Apolo, S. A. DE C. V. 29 de octubre de 1987. Unanimidad de Votos. Ponente David Delgadillo Guerrero. Secretaria Herlinda Villagómez Ordoñez)

Por cierto que en materia de procedimiento arbitral, la ley no previó recurso alguno en la modalidad de amigable composición, ni en el desarrollo del procedimiento ni en contra del laudo correspondiente.

En cambio, cuando el juicio arbitral era convenido por las partes en estricto derecho, de conformidad con el inciso c), fracción VIII del artículo 59 vigente a partir de las reformas y adiciones a la ley en 1985, se admitiría como único recurso el de revocación, mismo que estaría regulado con base en las reglas del procedimiento convenidas por las partes, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y en su caso el Código Procesal local y en cuanto al laudo, se dejó en libertad a las partes de convenir si admitía o no recurso alguno, determinación que desde luego debía constar en el compromiso arbitral respectivo.

De esta manera, quedó regulado el recurso administrativo de revocación en cuanto al arbitraje, mientras que el recurso de revisión continuaría substanciándose y resolviéndose conforme al texto de la ley original, con la novedad de que en el año de 1988, se emitió jurisprudencia que estableció el criterio de la obligatoriedad de éste último recurso, el de revisión, basándose en la palabra "podrá" que aparece en el artículo 91 de la ley, en el sentido de que dicha palabra debía entenderse como la única opción y no alguna otra para impugnar la resolución:

**"REVISION, RECURSO DE, PREVISTO EN EL ARTICULO 91 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, NO ES OPTATIVO Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- El término "podrá" que contiene el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, implica una opción, pero no para agotar ese recurso u otro medio de defensa, sino como una alternativa de impugnación de la resolución, es decir, si se desea impugnar un acto puede hacerse por ese recurso, y si ese propio acto es recurrible no será definitivo, por lo que la apreciación de la quejosa resulta inexacta, en cuanto considera que al incluirse dicho término se libera al particular de la obligación de hacer valer ese recurso, ya que este es un medio de defensa al alcance de los interesados, mediante el cual se puede obtener la modificación o la revocación de las resoluciones emitidas de conformidad con dicha ley, lo que hace necesario que dicho recurso se agote antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, en el que se exige que las resoluciones que se impugnan tengan el carácter de definitivas, entendiéndose por tales aquellas que no puedan ser modificadas o revocadas por la autoridad o autoridades que las emitieron". (Amparo Directo 446/88. Industrias Mabe, S. A. DE C. V. 18 de mayo de 1988. Unanimidad de Votos. Ponente Mário Pérez de León Espinoza. Secretaria Adela Domínguez Salazar)**

## **II.- LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR DE 1992.**

### **A) EXPOSICION DE MOTIVOS.**

Señalábamos, a propósito de los motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, que entre otros factores se destacaba la necesidad de regular las relaciones de consumo para evitar prácticas que afectaban al consumidor en sus intereses y derechos, máxime que en el año en que entró en vigor la misma, el poder adquisitivo de los trabajadores en general se había demeritado considerablemente con el constante incremento inflacionario.

Se mencionó asimismo, el carácter social de las normas contenidas en la ley, como respuesta a la necesidad de proteger al más débil en las relaciones de consumo, es decir, al consumidor que era mantenido cautivo precisamente por esa desigualdad en que se encontraba frente al proveedor de bienes y servicios, de lo que se hizo especial hincapié en los motivos de la iniciativa.

Las reformas a esa ley en el año de 1985, si bien dieron satisfacción en parte a la necesidad de adecuar el ordenamiento con el objeto de hacer más eficiente la labor de la Procuraduría Federal del Consumidor, con el transcurso del tiempo, resultó francamente imperioso expedir una nueva ley que fuera más acorde con la realidad.

Dentro de los motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, quiero destacar los factores que considero son muy importantes, ya que muestran realmente la situación imperante en ese tiempo: se refieren al surgimiento de nuevas formas de comercialización, el incremento en la oferta y la demanda de bienes y servicios, así como a la expectativa del T L C (Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá):

• Junto a la subsistencia de las más añejas formas de comercialización, el mercado mexicano incluye una gran cantidad de mecanismos de consumo, entre los que figuran algunos tan novedosos de

bienes y servicios como son las tarjetas de crédito. La evolución previsible de las tendencias económicas permite anticipar el surgimiento de formas inéditas de compra-venta que se sumarán a las ya existentes, con lo que la actividad comercial continuará modificándose".

"Del mismo modo, el universo de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado parecen no tener límites. En este sentido, el riesgo para los sectores de la población más desprotegidos es mayor y, como tal motivo, las instituciones orientadas a la rectoría de las relaciones de consumo deben acercarse más a la demanda de esos consumidores".

Por otra parte, la perspectiva de establecer una zona de libre comercio en América del Norte exige la introducción de patrones y normas de eficiencia, calidad y competitividad al más alto nivel internacional. El panorama regional permite suponer una nueva dimensión de los intercambios que modificará las relaciones de consumo en el país".<sup>139</sup>

El segundo factor que destaco de la iniciativa, presupone la reforma de estructuras inoperantes y la actualización legislativa, recogiendo las experiencias obtenidas con la aplicación de la ley anterior e incorporando otras para enriquecerla:

"El Estado debe reformar estructuras que si bien en su momento respondieron a situaciones específicas, la realidad contemporánea empieza a hacerlas obsoletas e inadecuadas para cumplir sus finalidades originales".

"La presente iniciativa que someto a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, propone la expedición de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor que el Ejecutivo a mi cargo estima de gran importancia para promover y proteger los derechos del consumidor y lograr una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país".

"La presente iniciativa se inscribe en el marco de nuestro derecho social, que tiene su raíz en el mandato Constituyente de 1917. Es deber de nuestra generación velar porque la actividad del consumo se rija mediante

<sup>139</sup> Presidencia de la República, 25 de noviembre de 1992, págs. VI y VII.

principios de equidad que aseguren la concordancia entre el crecimiento económico y la justicia social. Por ello, es indispensable ampliar y enriquecer el ámbito de las normas destinadas a proteger los derechos e intereses de los consumidores".

La presente iniciativa pretende adaptar la legislación relativa a la protección al consumidor a la dinámica actual del país, recogiendo las experiencias de la legislación vigente e incorporando una normatividad que permita ampliar su propio ámbito de acción".<sup>140</sup>

La Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992,<sup>141</sup> constó de 143 artículos distribuidos en quince capítulos, más cinco transitorios de los cuales, por virtud del primero, la ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, mientras que el segundo, abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el mismo Diario el 22 de diciembre de 1975 y sus reformas y derogó todas las disposiciones que se opusieran a las suyas, quedando vigentes los reglamentos expedidos en términos de la ley abrogada, en lo que no se opusieran a esa nueva ley.

La ley de 1992, recogió en efecto, buena parte de las disposiciones de la ley abrogada y se introdujeron otras muy novedosas. Sólo me permitiré señalar algunas que a mi modo de ver, son de especial trascendencia:

El objeto de la ley es promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, lo cual se indica en su artículo 1o. , en el cual también establece los principios básicos de esas relaciones, de los que son de destacarse los contenidos en sus fracciones I, III, VI y VII:

- 1.- La protección de la vida, la salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos y nocivos.

<sup>140</sup> *Ibidem* cit. cit. págs. III, IV, V y X.

<sup>141</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992.

- 2.- La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como, los riesgos que representen.
- 3.- El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos.
- 4.- La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.

#### **B) ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

En diversos artículos de la ley-particularmente en el 24-encontramos atribuciones muy importantes que se conceden a la Procuraduría, de las que considero digno mencionar:

- 1.- Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.
- 2.- Llevar a cabo funciones de verificación y vigilancia de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; atribución que complementa el artículo 98, extendiendo dichas funciones a bienes y servicios en términos de la propia ley.
- 3.- Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones Industriales, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Esta disposición vino a enriquecer el ámbito de atribuciones de la Procuraduría, pues dichas funciones, al igual que las señaladas en el número anterior, le fueron transferidas de

**la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Antes Secretaría de Industria y Comercio).**

**En materia de verificación y vigilancia, de los preceptos de esta nueva ley, tenemos que si bien en sus artículos 96 a 98, se establecieron limitadamente los términos para llevar a cabo esas funciones, se dispuso la aplicación supletoria de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que si contiene una regulación bastante completa.**

**Por otro lado, conforme al artículo 26 de la ley, la Procuraduría cuenta con legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores.**

**Asimismo, por virtud del artículo 35 de la nueva ley, se facultó a la Procuraduría para ordenar la suspensión o modificación de la publicidad que viole lo dispuesto por la ley; atribución que no tenía.**

**En materia de procedimientos de conciliación, arbitraje, verificación y vigilancia e infracciones a la ley, a excepción de la verificación y vigilancia, se regularon en forma muy completa en comparación con la ley de 1975; respecto del arbitraje, se introdujo la modalidad de árbitro independiente y la posibilidad de nombrar árbitro a la Procuraduría sin previa reclamación.**

**En cuanto a recursos administrativos se refiere, se estableció el de revocación para el procedimiento arbitral, pero fue incipientemente regulado; el de revisión por su parte, salvo algunas precisiones que se hicieron, mantuvo similar regulación a la observada bajo la ley de 1975.**

**En fin, la expedición de la ley en 1992, es un avance significativo en el ámbito del Derecho Administrativo y constituye desde luego un instrumento jurídico de especial importancia, rector de las relaciones de desigualdad entre proveedores y consumidores.**

**La organización desconcentrada de la Procuraduría en términos del artículo 22 de la ley, también resulta muy importante pues de esta manera,**

su actuación ha llegado a un número mayor de consumidores en el territorio nacional.

### **C) PROCEDIMIENTOS.**

Los procedimientos administrativos en la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, se encuentran regulados por secciones en su Capítulo XIII, lo que permite tener un mejor conocimiento de los mismos.

En razón de que la ley en la primera de esas secciones regula la presentación de reclamación de consumidores, lo cual es muy novedoso, titularé un procedimiento como de "presentación de reclamaciones" que será analizado en primer lugar y a continuación los procedimientos relativos a conciliación, arbitraje e infracciones a la ley, mientras que el relativo al trámite y resolución de recursos administrativos, merece especial atención en el inciso D) de este mismo Capítulo Tercero.

#### **I.- Presentación de reclamaciones: (Arts. 99 a 103 y 105)**

- a) La reclamación puede presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo; la oral se redacta ante la propia Procuraduría Federal del Consumidor por un receptor, en un formato con el que se cuenta para tal efecto. La presentación es, a elección del reclamante, en el lugar donde se haya originado el hecho motivo de la reclamación; en el domicilio del reclamante o en el domicilio del proveedor.
- b) Los requisitos de la reclamación consisten en señalar nombre y domicilio del reclamante, descripción del bien o servicio que se reclama, relación sucinta de los hechos y el nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante.
- c) La Procuraduría puede solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor, quienes deberán contestar dentro de los quince días siguientes.

- d) La Procuraduría rechazará de oficio las reclamaciones notoriamente improcedentes.
- e) La presentación de la reclamación interrumpe el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento.
- f) La reclamación se notifica al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción y registro.
- g) Término para presentar la reclamación:

Dentro de los 6 meses siguientes a que ocurran los supuestos consistentes en:

- 1.- Enajenación de bienes o prestación de servicios.- A partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada; a partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio; a partir de que se reciba el bien, o se preste efectivamente el servicio.
- 2.- Uso o goce temporal de bienes.- A partir de que se expida el recibo a favor del que disfruta del uso o goce temporal; a partir de que se cumpla efectivamente la prestación pactada en favor del que tenga el uso o goce temporal.

Tratándose de bienes muebles, el plazo para presentar la reclamación es de un año.

#### **II.- Conciliación: (Arts. 11 a 116)**

Este nuevo procedimiento de conciliación ante la Procuraduría Federal del Consumidor, permite una intervención más directa del conciliador ante quien comparecen a la audiencia consumidor y proveedor; evita el diferimiento indeterminado de audiencias, pues sólo hasta por dos ocasiones se pueden diferir.

Llama la atención que el sistema de "conciliación telefónica" que cotidianamente efectuaba la Procuraduría en un afán de lograr la satisfacción de los derechos e intereses de los consumidores, haya

pasado a integrar las normas de la nueva ley y que permite desde luego una mayor agilización en el trámite de las reclamaciones.

De igual manera debe destacarse que el artículo 112 de la ley, se refiere a un informe que si no es presentado por el proveedor, dá lugar a la imposición de un medio de apremio, cuando en ningún otro numeral se plasmó tal obligación.

Algo en mi opinión muy cuestionable, es que el artículo 115 señala en su primer párrafo, que los acuerdos de trámite que emita el conciliador no admitirán recurso alguno y de igual manera, en su segundo párrafo indica que los convenios celebrados por las partes serán aprobados por la procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

Esta bien que los recursos no deban ser obstáculo o trampas procesales para los afectados por el acto de autoridad, pero de eso a que se les prive de la posibilidad de que la propia autoridad administrativa revise sus actos, los deja en estado de virtual indefensión, pues los acuerdos de trámite del conciliador, a veces no solo afectan al proveedor sino también al propio consumidor y por lo que hace a los convenios, deberán ser revisados con minuciosidad extrema para que no contravengan la ley.

A continuación, los principios que regulan el procedimiento conciliatorio:

- 1.- La Procuraduría señala día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo, por lo menos, cuatro días después de la fecha en que se notifique la reclamación al proveedor.
- 2.- La conciliación puede lograrse ya sea en audiencia o por teléfono, en este último caso, mediante el sistema instrumentado desde hace tiempo en la Procuraduría, y que ahora se ha formalizado con la expedición de la nueva ley.

- 3.- El conciliador expone a consumidor y proveedor un resumen de la reclamación y del informe en su caso presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y los exhortará para que lleguen a un convenio, sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, presentando las opciones de solución.
- 4.- El conciliador puede requerir a las partes documentos o cualquier medio de prueba y estas pueden aportar las que correspondan a los elementos de la reclamación y del informe.
- 5.- El conciliador puede suspender la audiencia por sí o a solicitud de las partes, sólo hasta en dos ocasiones, caso en el cual, señala día y hora para continuarla dentro de los quince días siguientes. El conciliador tiene obligación de levantar el acta correspondiente a todas sus actuaciones, las que no admiten recurso alguno.
- 6.- Si las partes celebran convenio que se haya aprobado o reconocen obligaciones a su cargo u ofrecimiento por escrito para cumplirlos, pueden hacerse efectivas mediante los medios de apremio que establece la ley. El convenio aprobado trae aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo.
- 7.- Si la conciliación es por la vía telefónica, entonces se deben confirmar por escrito los compromisos adquiridos.
- 8.- La Procuraduría puede aprobar los convenios que propongan y ratifiquen consumidor y proveedor, aunque no se haya presentado reclamación alguna.
- 9.- Si no se conciliaron las partes, el conciliador las exhortará para que designen árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto. Si no se someten al arbitraje, se les dejan a salvo sus derechos.
- 10.- Si el reclamante no se presentó a la audiencia de conciliación, o no justificó su inasistencia dentro de los diez días siguientes, se le tiene

por desistido de su reclamación y no podrá volver a presentar otra ante la Procuraduría por los mismos hechos.

### III.- Arbitraje: (Arts. 110 y 117 a 122)

La Procuraduría puede ser nombrada árbitro por las partes o por los interesados inclusive sin que existan reclamación o procedimiento previos, de lo que se levanta acta en que se señalan los puntos de la controversia.

#### Modalidades del arbitraje:

##### a) En amigable composición:

- 1.- Se fijan las cuestiones objeto del arbitraje y se resuelve en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento.
- 2.- El árbitro tiene facultad de allegarse los elementos necesarios para emitir el laudo. A propósito de la amigable composición, en el Diccionario Jurídico Mexicano se establece: La voz amigable composición; procede del latín ammicabilla, que es lo amistoso, propio de amigos. Es, por tanto, esta, una forma de solucionar conflictos de intereses entre las partes por obra de terceros amigos de ambas, sin sujetar sus procedimientos a normas de derecho preestablecidas y sin apoyarse para la decisión más que a la equidad y buena fe.<sup>142</sup>
3. No hay términos ni incidentes.

##### b) En estricto derecho:

- 1.- Las partes formulan compromiso en el que fijan las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan.
- 2.- Se aplica supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en el mismo, el ordenamiento procesal civil local aplicable.
- 3.- Las resoluciones que se dictan durante el procedimiento admiten como único recurso el de revocación, que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas. El laudo

<sup>142</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, cit. cit. pág. 156.

arbitral sólo está sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

4.-El laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro independiente, deberá cumplirse o iniciarse su cumplimiento dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario.

5.-Los laudos emitidos por la Procuraduría tienen fuerza de cosa juzgada y traen aparejada ejecución, la que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo.

De lo apuntado, merece comentarse la posibilidad de nombrar árbitro a la Procuraduría Federal del Consumidor sin que medie reclamación o procedimiento algunos, pues con ello, se resuelve en forma más rápida la controversia.

Asimismo, no omito comentar que esa novedad de árbitros independientes, propuso la facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para llevar una lista de ellos para actuar como tales, ya sea por designación de las partes o a petición de éstas por la Procuraduría: la inscripción y actuación de los mismos, sería conforme a lo dispuesto por el reglamento de la ley.

Por otro lado, es sorprendente que se haya incluido en la ley a árbitros independientes, pues hace cuando mucho unos tres años, antes de la entrada en vigor de esta ley, la Procuraduría Federal del Consumidor contaba inclusive, con toda una Dirección General de Arbitraje, en la que se subestanciaba en todas sus etapas el Juicio Arbitral y llegó a gozar de un buen prestigio.

Respecto del arbitraje en amigable composición, se debe reconocer que, a pesar de sus bondades por la sencillez y rapidez de su subestanciación, se aplicó en casos contadísimos, pero, en cambio, trámite elogiabile fue el del procedimiento arbitral en "estricto derecho".

No puedo dejar de mencionar que durante mucho tiempo, el arbitraje fue la opción que más convenía al consumidor, en caso de que el

proveedor no diera satisfacción a su reclamación, ya que el trámite que seguía la misma y que conforme a la ley vigente también ahora corresponde, es sancionar, en su caso, la infracción a los preceptos de la ley, sin resolver el fondo de la controversia, lo que desde luego no beneficia al consumidor. Es de lamentarse el hecho de que en la actualidad, la función arbitral es prácticamente nula a pesar del auge que llegó a alcanzar en años anteriores bajo la vigencia de la ley de 1975, por los resultados tan positivos que se obtuvieron.

Por otro lado, en la ley vigente apareció de nueva cuenta el recurso de revocación, que es admisible contra las resoluciones dictadas durante el procedimiento arbitral, pero sólo se indicó que debería resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de 48 horas.

Este recurso de revocación, en tanto que su resolución corresponde al árbitro designado, ya sea la Procuraduría Federal del Consumidor o uno independiente, el cual lleva a cabo una función similar a la de un juez, es decir, una función jurisdiccional, pues incluye el laudo que emite resuelve sobre las pretensiones de dos contendientes y, asimismo, como ni el particular ni la Procuraduría fungiendo como árbitro actúan como autoridad, aunque esta última lo sea en el ejercicio de sus restantes funciones, considero que no entra en el ámbito administrativo, no se trata de un recurso administrativo y aquí me permito remitir al estudio realizado en el Capítulo Segundo de este trabajo, cuando abordé el tema de las características del recurso administrativo.

#### **Imposición de Medios de Apremio:**

Antes de continuar con la exposición de los procedimientos administrativos previstos en la ley vigente, es conveniente señalar que durante la subestanciación de los que corresponden a la conciliación y al arbitraje, y en general para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, la Procuraduría Federal del Consumidor puede emplear medios de apremio:

**ARTICULO 25.- "La Procuraduría, para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:**

**I.- Multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que persista la infracción, podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo; y**

**II.- El auxilio de la fuerza pública".**

Aquí es bueno observar que se pueden imponer simultáneamente los medios de apremio y en cuanto a la multa, su monto ha ido en aumento con el transcurso del tiempo; primero, en la ley de 1975 se fijó un importe de hasta 20 mil pesos, que de por sí en ese año era ya irrisorio, resultaba prácticamente ridículo para el año de 1985 en que se reformó el precepto, para optarse porque fuera hasta por el importe de 100 veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal, importe que se duplicó en la ley actual, con lo que se dá una poca más de fuerza a la Procuraduría para obligar al cumplimiento de sus mandatos legítimos de autoridad.

#### **IV.- Verificación y vigilancia:**

Son dos vertientes de actuación de la Procuraduría para el desarrollo de las funciones de verificación y vigilancia; la primera conforme a la Ley Federal de Protección al Consumidor (Arts. 24, fracción XIII y 98 a 99), que en seguida referiré, y la otra, con base en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en los términos que se establecerán al final de este Capítulo.

Dice el artículo 24 de la ley, que es atribución de la Procuraduría: vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para

lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones".

Estas funciones de verificación y vigilancia, pueden resumirse en los siguientes términos:

- a) Cualquier persona tiene derecho a denunciar ante la Procuraduría las violaciones a las disposiciones de la ley. La Procuraduría actuará de oficio o a petición de parte. La Procuraduría lleva a cabo estas funciones de acuerdo también con programas institucionales.
- b) Lugares donde se llevan a cabo visitas de vigilancia y verificación.- Donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios.
- c) Objeto de las visitas.- Examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan estos o se presten los servicios y los documentos o instrumentos relacionados con la actividad de que se trate; verificar precios, cantidades, cualidades, calidades, contenidos netos, masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios en términos de la ley; constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del proveedor y; llevar a cabo las demás acciones tendientes a verificar el cumplimiento de la ley.
- d) La forma y términos para efectuar las visitas son con base en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Del desarrollo de estas funciones, me permito comentar que la Ley Federal de Protección al Consumidor contiene en sus preceptos una gran cantidad de derechos del consumidor, así como otros en que se consignan obligaciones a cargo de proveedores y que por lo tanto son susceptibles de que se verifique su cumplimiento. Tales normas se encuentran contenidas en los artículos: 1o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52,

53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94 y 95.

**V.- Infracciones a la ley: (Arts. 123 y 124)**

En forma muy sencilla, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento, la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, establece un procedimiento por infracción de sus preceptos, que puede resumirse de la siguiente manera:

- a) Inicio del procedimiento.- La Procuraduría notifica al presunto infractor los hechos motivo del procedimiento.
- b) Período probatorio.- Se concede al presunto infractor, un término de 10 días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. La Procuraduría admitirá las pruebas que estime pertinentes y procederá a su desahogo. Se solicitan al presunto infractor o a terceros las pruebas que sean necesarias para resolver.
- c) Período de alegatos.- Una vez que se ha concluido el período probatorio, se conceden dos días hábiles al presunto infractor para que presente sus alegatos.
- d) Resoluciones.- La Procuraduría emite su resolución administrativa dentro de los quince días siguientes.

Este procedimiento, al igual que el conciliatorio, ha evolucionado con el transcurso del tiempo; recuérdese que la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, a pesar de establecer un capítulo relativo a sanciones que podían imponerse por infracción de sus preceptos, no reguló procedimiento alguno, que culminara con la resolución administrativa correspondiente y por ello es que lo consideré conculcatorio de garantías individuales. Fue con las reformas a esa ley, en el año de 1985, que se respetaron los mandatos constitucionales, ya que el procedimiento administrativo sancionatorio se reguló más o menos en similares términos a como lo hace hoy la ley vigente.

#### **Imposición de sanciones:**

El nuevo ordenamiento de protección al consumidor, recogió en parte las disposiciones en materia de sanciones tanto del texto del de 1975 como de sus reformas 10 años posteriores.

Señala el artículo 125 de la ley en vigor que las infracciones a lo dispuesto en la misma, serán sancionadas por la Procuraduría: las sanciones se encuentran reguladas en los subsecuentes artículos hasta llegar al 133, mismas a las que a continuación me refiero:

#### **a) Multa:**

- 1.- Por el equivalente de una y hasta 800 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por infracción a los artículos 11, 15, 16, 18, 60 y demás que no se encuentren indicados en los artículos 127 y 128.
- 2.- Por el equivalente de una y hasta 1, 500 veces el mismo salario por infracción a los artículos 7o. 13, 17, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 86, 87, 91, 93 y 95.
- 3.- Por el equivalente de una y hasta 2, 500 veces igual salario por infracción a los artículos 8o., 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80 y 121.
- 4.- Multa hasta por el doble de las cantidades señaladas en los números anteriores, en caso de reincidencia, la cual se produce cuando el mismo infractor incurre en dos o más violaciones del mismo precepto legal durante el transcurso de un año, contado a partir del día en que se cometió la primera infracción.

#### **b) Clausura**

En casos particularmente graves, por infracción a los preceptos señalados en el número 3 para el caso de la multa, se puede imponer

clausura del establecimiento hasta por 15 días. Tratándose de alimentos básicos, sujetos a precios máximos, se debe notificar al presunto infractor, concediéndole un plazo de 24 horas para que manifieste lo que a su derecho convenga.

**c) Multa, clausura y Arresto Administrativo**

En caso de reincidencia y cuando se trata de infracciones a los artículos 8o., 10, 12, 60, 63, 65, 74, 80 y 121, procede imponer multa hasta por el doble de lo señalado en el punto 3 anterior, relativo a la multa, así como la clausura del establecimiento hasta por 30 días e inclusive el arresto administrativo hasta por 36 horas.

Es de señalar que en el caso de la multa como sanción, la ley de 1975 indicó un importe de 100 a 100, 000 pesos y en caso de persistir la infracción, podrían imponerse nuevas multas por cada día que transcurriera sin obedecer el mandato respectivo. Con la reforma de 1985, se cambió de esa cantidad fija al importe de 500 veces el mismo salario señalado para el caso de la multa como medio de apremio. La ley vigente por su parte, indica de una y hasta un máximo de 2, 500 veces el importe del mismo salario a imponerse como sanción de multa, en términos de los anotado en párrafos anteriores.

En cuanto a la clausura, en la ley de 1975, se señaló hasta por 60 días y el arresto administrativo hasta por 36 horas; en las reformas de 1985, se mantuvieron igual y en el texto de la ley vigente únicamente se redujo a 30 días el máximo de la clausura del establecimiento y la temporalidad del arresto quedó igual.

Por otro lado, el artículo 35 de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, estableció que la Procuraduría puede ordenar al proveedor la suspensión o corrección de la publicidad que no cumpla lo dispuesto por la misma ley, indicando en su último párrafo, que en la imposición de las anteriores sanciones se deberá conceder al infractor la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 123.

El antecedente de dichas previsiones lo encontramos en el artículo 90. de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975: "La dependencia competente en cada caso ordenará que se suspenda la publicidad que viole lo dispuesto en el artículo anterior y podrá exigir al anunciante que, a cargo del mismo, realice la publicidad correctiva en la forma en que aquélla lo estime suficiente, sin perjuicio de imponerle las sanciones en que hubiere incurrido".

A pesar de que en la ley vigente se consideran como sanciones a la suspensión y a la corrección de la publicidad, en mi opinión, se trata más bien de medidas precautorias, pues las mismas tienen como objeto evitar que se continúe con la conducta violatoria de la ley, independientemente de que se imponga la sanción correspondiente por la infracción a la ley que se cometa.

#### Reglas para la imposición de sanciones:

a) Conforme al artículo 131 de la ley, las sanciones se impondrán con base en:

- 1.-Actas levantadas por la autoridad.
- 2.-Datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores.
- 3.-Publicidad o Información de los proveedores y la comprobación de las infracciones.
- 4.-Cualquier otro elemento de convicción.
- 5.-La Procuraduría puede solicitar la aportación de pruebas al reclamante en los procedimientos conciliatorio y arbitral o al denunciante, para acreditar la existencia de violaciones a la ley (Art. 124).

b) Los elementos para determinar la sanción son:

- 1.-La condición económica del infractor.
- 2.-El carácter intencional de la infracción.
- 3.-Si se trata de reincidencia.
- 4.-La gravedad de la infracción.
- 5.-El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

**c) Otras previsiones:**

- 1.-En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia (Art. 133).
- 2.-La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones previstas en la ley, la podrá condonar, reducir o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición sin que la petición del interesado constituya un recurso.

Lo señalado en este último número 2, es uno de los aspectos que en lo particular he destacado de la ley vigente, a propósito del derecho de petición, como oportunamente lo señalé, pues da posibilidad a la autoridad de revisar en cualquier tiempo la resolución en que haya impuesto alguna de las sanciones previstas por la ley.

**D) RECURSO ADMINISTRATIVO.**

El Capítulo XV de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, regula el único recurso administrativo que establece, el de revisión, aunque curiosamente dicho Capítulo se titula "Recursos Administrativos".

La ley de 1975, previó un recurso de revisión, el que reguló en una forma más o menos completa, y el de revocación, del que sólo mencionó en su artículo 59, fracción VIII, inciso d), que las resoluciones dictadas en el curso del procedimiento cuando la Procuraduría actuara como "amigable componedor" o como "árbitro", admitirían el recurso de revocación.

Al no preverse en la ley vigente, la función de la Procuraduría de "amigable componedor", el recurso que establece en el segundo párrafo de su artículo 122, únicamente es procedente dentro del procedimiento arbitral, por lo que al no tener carácter administrativo como en otro apartado de este mismo trabajo se hizo ver, centraremos nuestra atención en el recurso de revisión que se contiene en su artículo 135, que en lo conducente establece:

En contra de las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella, se podrá interponer por escrito recurso de revisión..."

Sentado lo anterior, con base en los elementos doctrinarios que se establecieron en el Capítulo Segundo de este trabajo, relativos al recurso administrativo en general, tomando en consideración desde luego lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, analizaremos los principios rectores del recurso de revisión previsto en el artículo 135 Invocado:

#### Clasificación del recurso:

- 1.-En atención a la autoridad ante quien se interpone.-El recurso debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución que se impugna, pero lo resuelve el órgano superior jerárquico que determine el Procurador Federal del Consumidor, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (Art. 136).
- 2.-En atención a quien lo interpone.-La ley no señala requisito alguno a cubrir por la persona que interpone el recurso, así que será cualquiera que se considere afectada por la resolución, ya sea esta física o moral (Art. 135).
- 3.-En atención al objeto que se persigue.-Se trata de un recurso de revisión o jerárquico (Art. 136).
- 4.-En atención a la materia.-Se hace valer en contra de resoluciones que se rigen por el derecho público (Art. 1o.).
- 5.-En atención al ordenamiento que lo establece.-El recurso de revisión se encuentra previsto en una ley, la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 6.-En atención a su naturaleza.-Es de carácter obligatorio, al no señalarse en forma expresa en la ley, que sea optativa su interposición.
- 7.-En atención a nuestra legislación federal.-Se encuentra establecido en una ley de carácter federal, que pertenece al ámbito administrativo (Art. 1o.).

#### **Elementos del recurso de revisión:**

##### **a) Esenciales:**

- 1.-El recurso se encuentra establecido en una ley expedida mediante decreto (Art. 89, fracción I Constitucional).
- 2.-La resolución administrativa es dictada por la Procuraduría con fundamento en las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás derivadas de ella.

##### **b) Secundarios:**

- 1.-Término para interponer el recurso.-Dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida (Art. 135).
- 2.-Autoridad ante quien se hace valer.-Se interpone ante la autoridad que emitió la resolución (Art. 136).
- 3.-Periodo de admisión de pruebas.-Al momento de interponerse el recurso, deben ofrecerse las pruebas y acompañarse los documentos respectivos (Art. 137).
- 4.-Término para emitir la resolución del recurso.-Dentro de los quince días siguientes de concluido el periodo probatorio (Art. 139).

#### **Requisitos de Procedibilidad del Recurso de Revisión:**

##### **a) Esenciales:**

- 1.-Por escrito.-Este requisito se encuentra previsto por el artículo 135 de la ley.
- 2.-En tiempo.-El recurso debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida (Art. 135).
- 3.-Firma.-Este requisito se encuentra implícito en la fracción III del artículo 140 de la ley, ya que señala que la falta de firma del escrito mediante el que se interpone el recurso, es motivo de improcedencia del mismo.

**b) Formales:**

El escrito mediante el que se presente el recurso, aún cuando la ley no lo establezca, debe cumplir requisitos comunes a toda promoción, y en este caso serían los siguientes:

- 1.-Nombre y domicilio del recurrente.
- 2.-Nombre de la autoridad que emitió la resolución.
- 3.-Antecedentes de la emisión de la resolución.
- 4.-Contenido de la resolución que se impugna.
- 5.-Fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya.
- 6.-Pruebas que se ofrecen, anexando al escrito los documentos respectivos.

Por otro lado, la ley señala las siguientes causas por las que resulta improcedente el recurso de revisión (Art. 140):

- 1.-Cuando se presente fuera de tiempo.
- 2.-Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa. En cuanto al acreditamiento de la personalidad, el artículo 109 de la ley dispone: Para acreditar la personalidad en los trámites ante la Procuraduría, tratándose de personas físicas bastará carta poder firmada ante dos testigos, en el caso de personas morales se requerirá poder notarial.
- 3.-Cuando no esté suscrito, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

**Efectos de la Interposición del recurso:**

Una vez admitido a trámite el recurso de revisión por haberse cumplido los requisitos de procedibilidad, los efectos jurídicos que se producen son por un lado, que se tenga por interrumpido el término para que se tenga por definitiva la resolución y por el otro, en su caso, que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada.

El término para que la resolución adquiriera el carácter de definitiva, es equivalente al de los quince días dentro de los cuales se puede impugnar mediante el recurso administrativo, transcurridos los cuales si no hay impugnación, la resolución pasa a ser definitiva.

En cuanto a la suspensión de la ejecución de la resolución, en la ley se distinguen los sistemas que he denominado de "suspensión automática", este para el caso de las resoluciones en que se impongan multas y el de "suspensión condicionada", si se trata de resoluciones o sanciones diferentes.

ARTICULO 141.- de la ley: "La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas..."

Se cuenta con la particularidad de que para darse esta suspensión automática, la ley no exige que la solicite el recurrente, por lo que en mi opinión, la autoridad deberá concederla de oficio con apoyo en la propia ley.

Pero cuando se trata de otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones que sean diferentes, el mismo artículo de referencia exige la concurrencia del cumplimiento de los siguientes requisitos para que proceda la suspensión de su ejecución:

- 1.-Que la solicite el recurrente.
- 2.-Que el recurso haya sido admitido.
- 3.-Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracción a la ley.
- 4.-Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de la ley, a menos que se garanticen estos en el monto que fije la autoridad administrativa.

#### **Trámite y resolución del recurso de revisión:**

La falta de regulación del procedimiento para substanciar y resolver los recursos administrativos, parece ser el común denominador de toda nuestra legislación en la materia. La Ley Federal de Protección al Consumidor no es la excepción, pues si bien hace algunas menciones acerca de requisitos de procedibilidad, causas de improcedencia, ofrecimiento de pruebas y efectos de la interposición del recurso, esto resulta muy insuficiente, aunque en el caso de las pruebas, remite a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo dispone su artículo 138.

Las Leyes; Federal de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, aunque con algunas diferencias entre sí, regulan con mucha amplitud el procedimiento para substanciar recursos administrativos, inclusive señalan el sentido que la autoridad puede dar a la resolución de los mismos, pero lamentablemente no son aplicables a los actos de la Procuraduría Federal del Consumidor, pues la primera ley mencionada rige para los órganos de la Administración Pública Centralizada y la segunda para los órganos de la Administración Pública del Distrito Federal, a los que de ninguna manera pertenece dicha Procuraduría.

A pesar de lo anterior, considero que el Código Federal de Procedimientos Civiles es el ordenamiento que resulta aplicable en forma supletoria a la ley Federal de Protección al Consumidor vigente, para todo lo relacionado en general al trámite y resolución del recurso administrativo de revisión que la misma prevé. Esto se reconoció desde que estaba en vigor la ley Federal de Protección al Consumidor de 1975.

**\*CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EN LO NO PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.-** En materia de admisión, trámite y resolución de los recursos previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en primer lugar, porque así está previsto expresamente en el artículo 94 de la citada Ley, aún cuando sólo se limite

a los medios probatorios, y en segundo término, porque el Código aludido contiene los principios procesales generales que rigen todo procedimiento seguido en forma a manera de juicio ante autoridades federales, ya sean jurisdiccionales o administrativas" (Revisión No. 679/81 Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de enero de 1985, pág. 526).

De cualquier manera, me permito señalar las etapas que desde mi personal punto de vista corresponden al procedimiento de trámite y resolución del recurso de revisión:

a) Admisión del recurso.-La autoridad deberá examinar si el escrito del recurso cumple o no con los requisitos de procedibilidad exigidos por la ley y a los que me referí anteriormente, de donde se pueden presentar dos supuestos:

- 1.-Si no se cumplen los requisitos de procedibilidad a que hace referencia el artículo 140 de la ley, es decir, que se interponga el recurso en tiempo, que se acredite la personalidad del recurrente y que éste haya firmado el escrito, la autoridad lo tendrá por no interpuesto y en consecuencia lo desechará.
- 2.-Por el contrario, de cumplirse los requisitos de procedibilidad respectivos, la autoridad lo admitirá a trámite, concediendo la suspensión de la ejecución de la multa o bien resolviendo sobre la petición que en su caso se haga, para que se suspenda la ejecución de otras resoluciones o sanciones diferentes.

b) Período probatorio. Una vez admitido a trámite el recurso de revisión y resuelto, en su caso, sobre la ejecución o no de la resolución o de la sanción respectiva, se da inicio al período probatorio, bajo los siguientes aspectos:

- 1.-Ofrecimiento.-De acuerdo con el artículo 137, las pruebas deberán ofrecerse al momento de interponerse el recurso y acompañarse los documentos correspondientes.
- 2.-Admisión.-Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, siempre y cuando tengan relación con la resolución recurrida (Art. 137), y desde luego que no estén prohibidas por la ley.

3.-Desahogo.-Cuando las pruebas admitidas ameriten desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días para tal efecto (Art. 138).

c)Resolución.-Concluido el período probatorio, la autoridad resolverá el recurso administrativo, de acuerdo con los principios:

1.- Autoridad que resuelve.- El órgano superior jerárquico que determine el Procurador mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (Art. 136). A este aspecto me referiré bajo el rubro "autoridades competentes para la substanciación y resolución del recurso".

2.-Término para resolver.-Será dentro de los quince días siguientes a que se haya concluido el período probatorio (Art. 139).

3.-Elementos para resolver.-Se tomarán en cuenta las pruebas aportadas por el recurrente y las constancias que obren en el expediente respectivo; la autoridad puede allegarse los medios de convicción que estime pertinentes para resolver (Art. 138).

**Autoridades competentes para la substanciación y resolución del recurso:**

En primer lugar debe comentarse que, además de así constar en el artículo 136 de la ley, el artículo 6, fracción IX del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor,<sup>143</sup> indicó la atribución del Procurador Federal del Consumidor de:

"Determinar el órgano superior jerárquico que deberá conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones de la Procuraduría dictadas con fundamento en las disposiciones de la ley y demás derivadas de ella".

a) **Ámbito de las Delegaciones de la Procuraduría:**

El artículo Segundo transitorio del Estatuto de referencia, derogó el acuerdo delegatorio de facultades del Procurador hacia los titulares de

<sup>143</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 1984.

las Delegaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 1994, en donde les delegó la facultad de recibir y substanciar los recursos de revisión que presentaran los particulares en contra de sus resoluciones, remitiéndolos al Director General de Delegaciones para su resolución (Art. Primero, fracción XXXIII) y dispuso que resolvieran los recursos de revisión que se impusieran en contra de las determinaciones de los jefes de departamento (Art. Cuarto).

Ahora bien, un día antes de la publicación del Estatuto Orgánico señalado, se había publicado el Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, en donde se atribuye a los delegados la función de substanciar los recursos de revisión que presenten los particulares en contra de sus resoluciones.

Significaba entonces que se ignoraba quien resolvería los recursos interpuestos en contra de los delegados, que conforme al acuerdo delegatorio del 2 de mayo de 1994, correspondía a la Dirección General de Delegaciones. Asimismo, no existía con fundamento en la ley, la autoridad facultada para substanciar y resolver los recursos interpuestos en contra de las resoluciones de los jefes de departamento de las delegaciones, que conforme al acuerdo de referencia, correspondía al propio delegado.

Lo anterior se subsanó mediante el acuerdo del titular de la Procuraduría publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1994, en que determinó los órganos superiores jerárquicos que deberían de resolver los recursos de revisión.

El artículo Primero del acuerdo, señaló: "Los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones dictadas por servidores públicos dependientes de los Delegados, serán resueltos por estos últimos". Mientras que su artículo Segundo: "Los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones dictadas por los titulares de las Delegaciones serán resueltos por el Director General de Coordinación de Delegaciones".

**b. Oficinas Centrales de la Procuraduría:**

De conformidad con el artículo 13, fracción VI del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, la Dirección General de lo Contencioso y de Recursos, cuenta con la siguiente atribución: "Atender y substanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por servidores públicos de las unidades centrales de la Procuraduría en aplicación de la ley, y elaborar los proyectos de las resoluciones que deban recaer a los recursos interpuestos".

Asimismo, la fracción VII del mismo Ordenamiento, concedió a dicha Dirección General, la atribución de "Proponer los lineamientos y criterios conforme a los cuales deberán substanciar y resolverse los recursos de revisión". Esto desde luego incluye a las Delegaciones de la Procuraduría.

**El silencio de la Procuraduría Federal del Consumidor:**

Aún cuando sea brevemente, quiero referirme a las consecuencias que se producen cuando esa Procuraduría no emite resolución al recurso dentro de los 15 días siguientes a que se concluya el período probatorio, (artículo 139 de la Ley Federal de Protección al Consumidor):

En principio, en materia administrativa se había sostenido el criterio de que no era operante la negativa ficta, es decir, la resolución en sentido negativo, concepción que sufre alteración con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que al establecer en su artículo 94 y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, prevé además la afirmativa ficta (Art. 124, 2o. párrafo).

En el caso del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, no se produce ni la negativa ni la afirmativa fictas pues no existe disposición expresa ni implícitamente lo establece, por lo que no pueden producirse consecuencias jurídicas desfavorables o favorables al recurrente.

En todo caso, considero que la falta de resolución del recurso administrativo de revisión, trae como consecuencia el quebrantamiento de las garantías constitucionales de legalidad, audiencia y seguridad jurídica. Porque, además, conforme al artículo 17 Constitucional, toda autoridad se encuentra obligada a emitir una resolución sobre el asunto puesto a su consideración. Máxime que en este caso, el artículo 139 de la Ley Federal de Protección al Consumidor señala como término 15 días dentro de los cuales la Procuraduría se encuentra obligada a resolver el recurso, por lo que ante tal omisión, el afectado tendrá que acudir al juicio constitucional correspondiente.

Como podrá observarse, de todo lo hasta aquí expuesto en materia de recursos administrativos, la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente regula en forma más o menos completa el procedimiento para su substanciación y resolución y a pesar de la posibilidad de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles como así lo señalé en su momento, lo más adecuado es que dicho procedimiento se establezca en la propia ley o su reglamento a través de la reforma y adición correspondientes que me permito en este caso proponer o bien, que se señale en ellos en forma expresa la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Sobre el particular, cabe comentar que en algunas legislaciones de países al sur del nuestro, se ha orientado la supletoriedad de leyes de protección al consumidor, a ordenamientos de carácter administrativo y no civil como ocurre con la Ley Federal de Protección al Consumidor que tiene como supletorio en materia de recursos administrativos al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Puedo citar como ejemplo de lo anterior, el ARTICULO 44 de la Ley de Protección al Consumidor de la República de Honduras que señala:

"Contra las resoluciones emitidas por la Secretaría o la Dirección procederán los recursos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo..." ( reformado según decreto No. 54-90 del 10 de julio del año de 1990).<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Ley de Procedimiento Administrativo, M. D. C. 7 de abril de 1989.

Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 122 de la Ley de Protección al Consumidor de la República de Venezuela, que establece: "De las decisiones de los órganos del Instituto para la Defensa y la Educación del Consumidor (IDEC) se recurrirá de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".<sup>145</sup>

Aunque fuera del anterior contexto, la Ley de Defensa del Consumidor ecuatoriana, establece la supletoriedad de una ley de carácter penal, que se aleja más que el ordenamiento civil al administrativo. El artículo 51 de dicha ley establece: "La sentencia que condene a penas pecuniarias mayores a cinco salarios mínimos vitales generales o clausura definitiva del establecimiento o privación de la libertad por más de tres días; será susceptible de recurso de apelación, que se interpondrá dentro de tres días, para ante el juez de lo penal de la respectiva jurisdicción, el que dictará sentencia, por el mérito de los autos, dentro del plazo perentorio de ocho días...".<sup>146</sup>

Lo anterior se debe a que, de conformidad con el artículo 46 del mismo ordenamiento, la competencia, conocimiento, juzgamiento y sanción de las infracciones de sus preceptos, corresponde a los Intendentes, Subintendentes de Policía y Comisarios Nacionales, en sus respectivas jurisdicciones.

Pero volviendo a lo que se refiere a nuestro país, considero que sería muy positivo, pues la Procuraduría Federal del Consumidor llevaría a cabo sus funciones con mayor eficiencia, que se adicionara la Ley Federal de Protección al Consumidor o su Reglamento, para que se indicara expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no solamente en lo relativo al recurso administrativo, sino respecto de todos los procedimientos que dicha ley establece.

<sup>145</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del 24 de junio de 1992.

<sup>146</sup> Publicado en el Registro Oficial 526, del 12 de noviembre de 1988.

### **III.- LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION DE 1982.**

#### **A) COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN LA MATERIA.**

No se puede pasar por alto, que además del recurso administrativo de revisión que establece la Ley Federal de Protección al Consumidor, que ya analizamos, ante la Procuraduría Federal del Consumidor también se puede interponer el recurso administrativo previsto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en contra de las resoluciones que la misma dicte con fundamento en esta última, por lo que queda incluido su estudio como materia del presente trabajo, al que me refiero en los siguientes términos:

Primeramente, es conveniente señalar que los antecedentes de las atribuciones de la Procuraduría para efectuar visitas de vigilancia y verificación, los encontramos en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975, en cuyo Capítulo Decimoprimeros se reguló lo relativo a "Inspección y Vigilancia", con unos términos para efectuar las visitas, por cierto muy completos.

En cuanto a la competencia para imponer las sanciones establecidas por la ley en cita, en su artículo 59, fracción VI, señaló que en caso de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios que llegasen a su conocimiento, la Procuraduría contaba con la atribución de denunciarlo ante las autoridades competentes, es decir, que carecía de competencia para sancionar su incumplimiento.

Con las reformas a dicha ley, en el año de 1985, este precepto quedó así: "Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación en términos de los artículos 86 y 87 y denunciar ante quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de

calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios".<sup>147</sup>

Como se puede apreciar, en el texto de la reforma se precisa por un lado que las funciones de inspección y vigilancia tienen como materia precios y tarifas y se otorga a la Procuraduría la facultad que no tenía antes de la reforma, de sancionar su violación, mientras que por otro lado, en materia de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, cuando conociera de su incumplimiento, debía limitarse a su denuncia.

Fue con la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, que por virtud de lo dispuesto en sus artículos 3o. y 24, fracción XIV, se confieren atribuciones a la Procuraduría Federal del Consumidor, para efectuar visitas de vigilancia y verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización,<sup>148</sup> así como sancionar la infracción de los preceptos de esta ley.

El objeto de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se encuentra precisado en su artículo 2o. ; pueden mencionarse entre otros puntos: el establecimiento de los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir; los patrones de medida; la obligatoriedad de la medición en las transacciones comerciales; la indicación del contenido neto en los productos envasados; así como fomentar la transacción y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas.

## **B) PROCEDIMIENTOS.**

En cuanto a los procedimientos administrativos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se destaca el contenido en el

<sup>147</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1985.

<sup>148</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1o. de julio de 1992.

Capítulo Unico del Título Quinto, relativo a la forma y términos para efectuarse las visitas de verificación y vigilancia, que es muy completo en comparación con el establecido por la Ley Federal de Protección al Consumidor, al que me referí en su oportunidad.

Por otro lado, en su Título Sexto, Capítulo II, se establecen las sanciones que pueden imponerse por infracción de sus preceptos y en su Capítulo III del mismo Título, se regula el recurso administrativo, que es lo que más nos interesa en este trabajo.

Por el contrario, el legislador fue omiso respecto del procedimiento a seguir en caso de infracción de dichos preceptos, pues no dedicó en la ley a que nos estamos refiriendo capítulo o apartado alguno para su regulación y las contadas disposiciones aplicables se encuentran dispersas en su texto.

Puede señalarse el artículo 99 de la ley en cuestión, que dispone: "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, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado".

En tanto que el artículo 116 de la misma Ley Federal sobre Metrología y Normalización, señala: "Si el infractor no intervino en la diligencia se le dará vista del acta por el término de 10 días hábiles, transcurrido el cual, si no desvirtúa la infracción, se le impondrá la sanción correspondiente".

Obsérvese en el primer caso, que el visitado puede reservarse el derecho de hacer manifestaciones y de ofrecer pruebas, para hacerlo, por escrito dentro del término mencionado y, en el segundo caso llama la atención que se omite señalar ese derecho, aún cuando resulta obvio que a través de las manifestaciones que se hagan y de las pruebas que se ofrezcan, puede en un momento dado desvirtuarse la infracción.

A pesar de la omisión del legislador, de regular el procedimiento administrativo por infracciones a los preceptos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, propongo de mi parte el siguiente:

- 1.-Se lleva a cabo una visita de verificación con el objeto de comprobar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías o especificaciones industriales, en la forma y términos previstos por los artículos 88 a 109 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, además de cumplir las previsiones de los artículos 14 y 16 Constitucionales, a los que ya no es necesario hacer referencia, pues se mencionaron en el Capítulo Segundo de este trabajo.
- 2.-Con base en el acta circunstanciada que se levanta con motivo de la visita de verificación, en la que se hace constar si los instrumentos de medición, los productos o los servicios cumplen o no con lo dispuesto por las normas oficiales mexicanas o demás disposiciones jurídicas objeto de la verificación, se emite un acuerdo cuyo sentido depende de lo que se haya comprobado en la diligencia, el que puede ser:
- 3.-Si no existe incumplimiento a dicha normatividad, se ordena el archivo del asunto como total y definitivamente concluido, con apoyo en tal circunstancia.
- 4.-Inicio del procedimiento.-En caso de que sí se compruebe incumplimiento, se impone una medida precautoria en los instrumentos de medición, en los productos o en los servicios que no cumplieron las disposiciones jurídicas verificadas y se dá inicio al procedimiento administrativo por infracciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- 5.-Medidas precautorias.-En caso de que sí se compruebe que existe el incumplimiento, se impone una medida precautoria en los instrumentos de medición, en los productos o en los servicios que no cumplieron las disposiciones jurídicas verificadas y se dá inicio al procedimiento administrativo por infracciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y consisten en:
  - a)Inmovilización de instrumentos para medir.- Procede antes de su venta o uso cuando no reúnan los requisitos reglamentarios y se pueden inutilizar cuando no puedan acondicionarse (Art. 14).

- b) **Prohibición de venta de productos empacados o envasados.**- Cuando la cantidad indicada como contenido neto, se encuentra fuera de la tolerancia fijada (Art. 23).
- c) **Prohibición inmediata de comercialización de productos y su inmovilización.**- Cuando estando sujetos al cumplimiento de determinada norma oficial mexicana, no reúnan las especificaciones correspondientes (Art. 57).
- d) **Prohibición de venta del lote de productos o de toda la producción similar.**- Cuando los materiales, elementos, sustancias o ingredientes que los constituyan o integren, no correspondan a la indicación que ostenten o el porcentaje de ellos sea inexacto en perjuicio del consumidor (Art. 107).
- e) **Suspensión de la prestación del servicio.**- Cuando se comprueba deficiencia en perjuicio del consumidor, se prohíbe continuar prestando el servicio (Arts. 57 y 107)

**6.-Período probatorio.**-En el mismo acuerdo en que se dá inicio al procedimiento administrativo por infracciones a la ley y en el que se impone en su caso alguna medida precautoria, deberá otorgarse un término de 10 días hábiles al presunto infractor, para que dentro del mismo haga manifestaciones y ofrezca pruebas en relación a los hechos contenidos en el acta de verificación correspondiente, con lo que se dá cumplimiento a la garantía de audiencia.

**7.-En caso de ameritarse el desahogo de pruebas, una vez realizado, se procede a dejar en estado de resolución al expediente respectivo.**

**8.-Resolución administrativa.**-Con la emisión de la resolución administrativa, se culmina el procedimiento por infracciones a esta ley. En este caso, la ley no establece término para que la autoridad emita su resolución, como el ocurre con la Ley Federal de Protección al Consumidor según lo anotado en su oportunidad.

**9.-Sanciones.**-El artículo 112 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, establece cuatro tipos de sanciones por infracción de sus preceptos: multa hasta por el importe de 20, 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en el momento en que se cometió la infracción y cuando ésta persista, podrán imponerse multas por cada día que transcurra: clausura temporal o definitiva, que

podrá ser total o parcial; arresto administrativo hasta por 36 horas y; suspensión y revocación del acreditamiento.

La sanción de suspensión y revocación del acreditamiento, es respecto de los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, laboratorios de pruebas y de calibración; su imposición es facultad exclusiva de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por virtud de lo dispuesto por los artículos 118 a 120 de la misma ley.

Para la determinación de las sanciones así como su imposición, es necesario observar lo dispuesto por los artículos 112 a 117 del mismo ordenamiento legal.

Finalmente, debe indicarse que para el ejercicio de las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, en aplicación de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, al no prever ésta medios de apremio, resultan aplicables los establecidos por el artículo 25 en sus dos fracciones, de la Ley Federal de Protección al Consumidor a que nos referimos en su momento, ya que también constituyen dichas atribuciones mandatos legítimos de autoridad, por lo que puede con este fundamento imponer multa y el auxilio de la fuerza pública como medios de apremio.

### **C) RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Las personas afectadas por las resoluciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, dictadas con fundamento en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás disposiciones derivadas de ella, cuentan con la posibilidad de impugnarlas mediante el recurso administrativo que este ordenamiento legal establece en su artículo 121.

El numeral de referencia, tiene la particularidad de que no indica el tipo de recurso al que se refiere, sino que sólo señala: "Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas

administrativamente por..." de tal manera que nos encontramos en presencia de un recurso innominado. A continuación, los principios rectores de este recurso:

**1. Clasificación:**

- a) En atención a la autoridad ante quien se interpone.-El recurso debe interponerse ante la misma autoridad que emitió la resolución impugnada (Art. 121).
- b) En atención a quien lo interpone.-Será cualquier persona que se encuentre afectada por la resolución, ya que la ley no establece otra cosa (Art. 121).
- c) En atención al objeto que se persigue.-Como se trata de un recurso innominado, en principio corresponde al de revocación, que será resuelto por la misma autoridad que emitió la resolución, ya que es ante ella su interposición, pero de acuerdo con lo establecido para el recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Protección al Consumidor, correspondería más bien a un recurso jerárquico, para no contrariar las facultades para substanciar y resolver los recursos por parte de los órganos jerárquicos, determinados por el titular de la Procuraduría, por lo que me remito a lo pronunciado al respecto.

Sobre el particular, considero necesario la emisión de un acuerdo por parte del Procurador Federal del Consumidor, para determinar esta omisión legislativa y que se indique la autoridad administrativa que ha de substanciar y resolver el recurso innominado.

- d) En atención a la materia.-Se hace valer en contra de resoluciones que se rigen por el derecho público (Art. 1o.)
- e) En atención al ordenamiento que lo establece.-Este recurso innominado se encuentra previsto en una ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
- f) En atención a su naturaleza.-Tiene carácter obligatorio, pues la ley no prevé que sea optativo.
- g) En atención a nuestra legislación federal.-Se encuentra establecido en una ley federal, que pertenece al ámbito administrativo.

## **2.- Elementos:**

### **a) Esenciales:**

- I.-El recurso innominado está establecido en una ley que se expidió mediante decreto (Art. 89, fracción I Constitucional).
- II.-La resolución administrativa, que es dictada por la Procuraduría Federal del Consumidor, con fundamento en las disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás derivadas de ella (Art. 122).

### **b) Secundarios:**

- I.-Término para interponer el recurso.-Se debe interponer dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución impugnada (Art. 121).
- II.-Autoridad ante quien se hace valer.-Se interpone ante la misma autoridad que emitió la resolución recurrida (Art. 121).
- III.-Período de admisión de pruebas.-Deberán acompañarse al recurso las pruebas que se ofrezcan (Art. 122, fracción III).
- IV.-Término para la resolución del recurso.-La ley no establece que la autoridad tenga obligación de resolver el recurso dentro de término alguno.

## **3.- Requisitos de procedibilidad:**

### **a) Esenciales:**

- I.-Por escrito.-Este requisito se encuentra previsto por el artículo 121 de la ley.
- II.-En tiempo.-El recurso debe interponerse precisamente dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución impugnada (Art. 121).
- III.-Firma.-Este requisito se deriva del artículo 125, fracción III de la ley, al expresar que el recurso se tendrá por no interpuesto cuando no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

### **b) Formales:**

El escrito mediante el cual se interpone el recurso, aún cuando no se señala expresamente en la ley, debe cumplir requisitos que son comunes a toda promoción, similares a los que señalé a propósito del recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En cuanto a las causas por las que se tiene por no presentado el recurso, el artículo 125 de la ley señala que son cuando:

- 1.- Se presente fuera del término a que se refiere el artículo 121.
- 2.- No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad jurídica del recurrente.
- 3.- No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

Efectos de la interposición del recurso:

Al admitirse a trámite el recurso administrativo por haberse dado cumplimiento a los requisitos de procedibilidad, se produce como consecuencia jurídica inmediata, la interrupción del término para que se tenga a la resolución impugnada con el carácter de definitiva, mismo que equivale al de 15 días para la interposición del recurso, por virtud del artículo 126 de la ley.

Por cuanto hace a la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización sigue el sistema de "suspensión condicionada" para todo tipo de resoluciones y sanciones que la misma establece:

Respecto de la sanción de multa, exige que se garantice su importe en los términos del Reglamento de la misma, bajo la circunstancia de que el mismo aún no se expide, así que considero que será en términos de la legislación fiscal.

El mismo artículo 127 de la ley que establece tal exigencia, condiciona la suspensión de la ejecución de resoluciones que impliquen el pago de multas, a la concurrencia de similares requisitos a los señalados al tratar de los efectos de la interposición del recurso administrativo de revisión previsto por la Ley Federal de Protección al Consumidor, pero agrega otro: "Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente".

Finalmente, en todo lo relativo al procedimiento para el trámite y resolución del recurso innominado que ocupó nuestra atención, en obvio de repeticiones, me remito a lo expresado en el apartado correspondiente al estudio del recurso administrativo de revisión establecido por la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## CONCLUSIONES

- 1.-En las épocas prehispánica y colonial de nuestro país, no se reguló en forma específica la actividad administrativa de los gobernantes, a pesar de que resulta obvio que la llevaron a cabo ampliamente como otras que les fueron propias, ni tampoco medios legales para su control cuando se afectaba a los gobernados. En cambio, sí se distinguieron y regularon funciones relativas a las materias civil, penal, militar, religiosa, etc., impartándose desde luego la justicia correspondiente.
- 2.-Únicamente encontramos en la época colonial vestigios de medios de protección contra actos de la administración, en el caso de cobro injusto de impuestos, pero no fueron regulados formalmente como sí ocurrió en otras materias en que se establecieron diversos medios de impugnación, por lo que su existencia más bien fue de hecho que de derecho.
- 3.-En realidad, los antecedentes formales de la justicia administrativa y muy particularmente del recurso administrativo, aparecen después de lograda la Independencia de México, pero más propiamente a partir de la expedición de la Ley Lares y su Reglamento en 1853, que instauraron el Consejo de Estado hecho al modelo francés e implementación del contencioso administrativo, con lo que empieza a tomar importancia el Derecho Administrativo como ciencia y desde luego toma forma organizada la justicia administrativa en nuestro país.
- 4.-La creación del Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, significó un avance importante en materia de impartición de justicia administrativa, pues en seguida empiezan a crearse tribunales especializados para conocer de la materia contenciosa-administrativa. En países como Inglaterra, Estados Unidos, España y Alemania empiezan a surgir tribunales administrativos que al día de hoy son de singular importancia como es el caso del Consejo de Estado francés que todavía subsiste.

5.-Ante la proliferación de tribunales administrativos en México, cobra plena vigencia la propuesta de hace tiempo para la creación de un tribunal federal administrativo, con la finalidad de controlar en forma completa la actividad de la Administración Pública Federal, sin limitación de competencia y de materia.

6.-A pesar de que en nuestro país se quiere circunscribir la justicia administrativa a la posibilidad que tiene el afectado por el acto administrativo, de interponer recursos y acciones ante los tribunales administrativos mediante el contencioso-administrativo y ante los tribunales federales a través del amparo, se pasan por alto a los recursos administrativos siendo que éstos tienen como finalidad el retiro, la reforma o anulación del acto administrativo lesivo, por lo que también deben quedar integrados a la misma, así como también las acciones espontáneas y oficiosas de la Administración Pública, que en su caso de igual manera se encuentran orientadas al mismo objetivo.

7.-Se ha opinado que los recursos administrativos deben desaparecer con el argumento de que no tienen eficacia real para la protección de los derechos e intereses de los administrados, sin embargo, tales recursos carecen de esa característica, pero cuando así ocurre se debe más bien a otras causas como son el hecho de que aun teniéndola, no se dá la razón al afectado por el acto lesivo, actitud típica del sistema cerrado que aferra su permanencia en algunos órganos de la administración, aunado a ello tenemos la falta de conocimiento, irresponsabilidad o arbitrariedad entre otros aspectos negativos del servidor público en la emisión del acto administrativo.

La ineficacia del recurso administrativo que en muchos casos se percibe, también se debe a la multitud de confusiones que se producen al hacerse uso de este medio de impugnación, por la existencia de otras tantas leyes administrativas que los establecen, y también a su regulación que no es uniforme y resulta incompleta.

8.-La problemática señalada en el numeral anterior, se soluciona parcialmente con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo, pues a pesar de que regula en general el procedimiento administrativo es necesario que se revisen sus disposiciones para que mediante su reforma legislativa se adecúen más a la realidad y su aplicación se extienda a la actividad de todos los órganos de la Administración Pública Federal y no solamente los de la centralizada como limitadamente lo señala.

De igual manera, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, si bien es aplicable en materia de recursos administrativos a los organismos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y, por ende, no es de aplicarse a los actos de la Procuraduría Federal del Consumidor, agravó sensiblemente la problemática de la falta de uniformidad en la regulación del recurso administrativo, pues el administrado afectado por actos de la administración en general, seguirá en la trampa procesal de la multiplicidad de recursos administrativos diseminados en otros tantos ordenamientos jurídicos federales y locales.

9.-Por lo que corresponde en forma específica a los recursos administrativos de revisión e innominado que pueden interponerse ante la Procuraduría Federal del Consumidor, previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor y por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, respectivamente, estas no los regulan completa y adecuadamente, por lo que es necesaria su reforma o adición, o bien en su caso se establezca la aplicación supletoria a las mismas, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

10.-Por todo lo que se ha expresado en los números anteriores, resulta urgente que mediante la actividad legislativa en la materia, se regulen de una vez por todas en forma integral y uniforme los recursos administrativos, para que se constituyan no como trampas procesales en que en algunos casos efectivamente se han convertido, sino como medios idóneos para que los administrados afectados por el acto administrativo lesivo, puedan jurídicamente defender sus derechos e intereses ante las autoridades respectivas.

## BIBLIOGRAFIA

**Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1991.**

**Aguirre Hernández Jorge Manuel. Notas para el Estudio de la Legalidad. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Tomo I., No. 13. 1981.**

**Armenta Hernández Gonzálo. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. 3a. Ed. Edit. Ediciones Palma. Buenos Aires 1991.**

**Armenta Hernández Gonzálo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1992.**

**Armenta Calderón Gonzálo. Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. Epoca. julio de 1991.**

**Atwood Roberto. Diccionario Jurídico. Edit. Editor y Distribuidor, Librería Bazán. México 1981.**

**Azuela Guitrón Mariano. El Contencioso Administrativo. Elemento Esencial de la Justicia Mexicana. Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. No. 3. 2a. Epoca. julio de 1991.**

**Brisefio Sierra Humberto. Competencia de los Tribunales Administrativos. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 4. julio de 1972.**

**Brisefio Sierra Humberto. El Procedimiento Administrativo en Iberoamérica. 2a. Ed. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1981.**

**Campillo Saenz Jorge. Secretaría de Industria y Comercio. Edit. Solidaridad S. C. L. México 1976.**

**Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1973.**

**Castañeda Buter Oscar. Documentos para la Historia del México Independiente. 2a. Ed. Edit. Miguel Angel Porrúa, Libro Editor. México 1989.**

**Clarke Adams John. El Derecho Administrativo Norteamericano. Trad. Dionisio Petriella. Edit. Eudeba, Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. 1964.**

**Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1988.**

**Fix-Zamudio Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Memoria de El Colegio Nacional. Tomo IX. No. 3. 1980.**

**Fix-Zamudio Héctor. La Justicia Administrativa. 1a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1983.**

**Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 32a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1989.**

**Fundación Tomás Moro. Diccionario jurídico. Edit. Espasa-Calpe, S. A. Madrid 1991.**

**García Díez Manuel. Derecho Administrativo. Tomo V. Edit. Plus Ultra. Buenos Aires 1971.**

**García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. 2a. Ed. Edit. Civitas, S. A. Madrid 1990.**

**García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. 6a. Ed. Edit. E. I. S. A. Pizarro. Madrid 1952.**

Gómez Muñoz María Isabel. El Juicio de Amparo Administrativo-Fiscal. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXIV. ene-jun de 1984. Nos. 133, 134 y 135.

González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor. Madrid 1960.

Labastida Horacio. Documentos para la Historia del México Independiente. Edit. Miguel Angel Porrúa, Librero Editor. México 1988.

Lares Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Coordinación de Humanidades. Ed. Facsímilar. UNAM. México 1978.

Lemoire Ernesto. Documentos para la Historia del México Independiente. Edit. Miguel Angel Porrúa, Librero Editor. México 1987.

López-Nieto y Mallo Francisco. El Procedimiento Administrativo. Edit. José Ma. Bosch Editor. Barcelona 1960.

Margain Manatou Emilio. El Recurso Administrativo en México. Edit. Porrúa, S. A. México 1995.

Margain B. Hugo. Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Foro de Mexico. may-jun de 1963.

Maya Lomeli Florencio. Breve Reseña Histórica de la Administración de Justicia. Ed. Mecnográfica. México 1954.

Mayer Otto. El Derecho Administrativo Alemán. Trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotzclim. Edit. Depalma. Buenos Aires 1950-1951.

Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edit Porrúa, S. A. México 1959.

Nava Negrete Alfonso. Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 4. julio de 1972.

**Olivera Toro Jorge.** Manual de Derecho Administrativo. 5a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1988.

**Ortiz Hidalgo Luis.** Unificación de los Recursos Administrativos. Revista de la Escuela de Derecho. Universidad Anahuac. Año 1 Verano de 1992.

**Ovalle Favela José.** Algunas Consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho Comparado y el el Ordenamiento Mexicano. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII. No. 110. mayo-ago de 1978.

**Ovalle Favela José.** Algunos Problemas Procesales de la Protección al Consumidor en México. Anuario Jurídico. No. 5. 1978.

**Pallares Eduardo.** Diccionario de Derecho Procesal Civil. 18a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1988.

**Pina Rafaél de.** Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, S. A. México 1965.

**Rabasa Oscar.** El Derecho Angloamericano. 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1982.

**Real Academia Española.** Diccionario de Lengua Castellana. 13a. Ed. Madrid 1989.

**Retortillo González Cirilo Martín.** Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo Contencioso. Edit. Montecorvo. Madrid 1983.

**Sayagúez Lazo Enrique.** Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 3a. Ed. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor. Montevideo 1983.

**Serra Rojas Andrés.** Derecho Administrativo. Tomo II. 10a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1992.

**Serrano Migallón Fernando.** El Particular Frente a ala Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1977.

**Tristan Bosch Jorge.** El Procedimiento Administrativo en E. E. U. U. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. No. 1. Año IV. ene-mar. Montevideo 1953.

**Villagorda Lozano José Manuel.** El Ombudaman como Organo de Control Administrativo. Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. No. 1. 2a. Epoca. Julio de 1989.

**Well Prosper.** El Derecho Administrativo. Trad. Luis Rodríguez Zuñiga. Edit. Taurus Ediciones, S. A. Madrid España 1966.

## **LEGISLACION MEXICANA CONSULTADA**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

**Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor. 1994**

**Ley Federal de Entidades Paraestatales. 1986**

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 1994**

**Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. 1995**

**Ley Federal de Protección al Consumidor. 1975**

**Ley Federal de Protección al Consumidor. 1992**

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1992**

**Ley Federal de Turismo. 1992**

**Ley Federal sobre Metrología y Normalización. 1992**

**Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor. 1994**

## **LEGISLACION EXTRANJERA CONSULTADA**

**Ley de Defensa del Consumidor de la República de Ecuador. 1990**

**Ley de Protección al Consumidor de la República de Honduras. 1989**

**Ley de Protección al Consumidor de la República de Venezuela. 1992**