

47.  
21.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS "ARAGON"**

**"INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO DE  
REVISION DE LA LEY FEDERAL DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE EDUARDO CALDERON ARRIAGA**

**ASESOR DE TESIS: LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA.**



**MEXICO**

**1997.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

***DEDICATORIAS.***

**A DIOS JESUCRISTO:  
POR SER TODO EN MI VIDA Y LA  
FUERZA QUE ME HACE SEGUIR  
SIEMPRE ADELANTE.**

**A MI QUERIDA UNAM:  
INSTITUCION LLENA DE GRANDEZA  
A LA QUE SIEMPRE LE AGRADECERE  
MI FORMACION INICIAL COMO PROFESIONISTA,  
LA CUAL NO HA CONCLUIDO PUES ESTO ES  
SOLO EL INICIO.**

**A MI MADRE:  
POR SU INMENSA AYUDA Y AMOR INFINITO,  
GRACIAS POR INCULCAR EN MI LA RESPONSABILIDAD,  
LA HONESTIDAD Y LA CONSTANCIA COMO PRINCIPIOS  
BASICOS EN MI VIDA.**

**A EL GRAN PUEBLO DE MÉXICO:  
AL QUE CON SU LUCHA Y ESFUERZO, HA CREADO  
Y SOSTENIDO A LA UNIVERSIDAD DE LA QUE SOY  
PARTE: A EL ME DEBERE SIEMPRE.**

**A BEYANRA ADRIANA MILLAN:  
GRACIAS POR TODA TU AYUDA Y APOYO  
INCONDICIONAL PARA TI UN AGRADECIMIENTO  
MUY ESPECIAL.**

**A TODA MI FAMILIA:  
LES AGRAZESCO SU APOYO BRINDADO,  
CON UNA MENCIÓN ESPECIAL PARA MI QUERIDA  
ABUELA ABELITA.**

**A MIS HERMANOS HUGO MAURICIO  
Y LUIS ALFONSO POR SER EXCELENTES.**

**A MI PRIMO JESUS FERNANDO GRACIAS  
POR TU CONFIANZA Y APOYO INCONDICIONAL.**

**A TODOS MIS AMIGOS:  
POR LOS MOMENTOS INOLVIDABLES QUE HEMOS  
PASADO JUNTOS COMO ESTUDIANTES Y POR LOS QUE  
VIMOS COMO PROFESIONISTAS.**

**A MI ASESORA:  
LIC. JARETTE YOLANDA MENDOZA GABARRA:  
A QUIEN AGRAZESCO SU ORIENTACION Y EL  
VALIOSO TIEMPO DEDICADO EN LA ELABORACION  
DE ESTE TRABAJO GRACIAS A USTED  
POR SU PROFESIONALISMO Y DEDICACION.**

**A MIS MAESTROS:  
CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO POR EL  
ESFUERZO QUE DIA CON DIA DAN EN LAS AULAS  
POR SUS CONOCIMIENTOS, PROFESIONALISMO Y POR  
HABERME ENSEÑADO A QUERER A MI CARRERA.**

**A LUIS MOLANO POR SU AMISTAD Y AYUDA  
BRINDADA EN LA REALIZACION DE ESTA TESIS.**

# INDICE

INTRODUCCION.....	Pag. 1
<b>CAPITULO I.</b>	
<b>EL ACTO ADMINISTRATIVO</b>	
1.1 CONCEPTO.....	1
1.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	3
1.3 CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	12
1.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	18
<b>CAPITULO II.</b>	
<b>MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.</b>	
2.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	22
2.2 LOS MEDIOS JURIDICOS DE DEFENSA ANTE LA PROPIA ADMINISTRACION.....	26
2.3 LA ACCION DEL PARTICULAR ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.....	29
2.4 EL CONTROL DE LA ACCION ADMINISTRATIVA POR TRIBUNALES JUDICIALES FEDERALES.....	42
A) AMPARO DIRECTO.....	44
B) AMPARO INDIRECTO.....	48
<b>CAPITULO III.</b>	
<b>EL RECURSO ADMINISTRATIVO.</b>	
3.1 ASPECTOS GENERALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	49
A) CONCEPTO.....	51
B) CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.....	53
3.2 ELEMENTOS O REQUISITOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	58
3.3 EFECTOS DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	62
3.4 FINALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	66

<b>CAPITULO IV.</b>	
<b>INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO DE REVISION DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.</b>	
<b>4.1 LA TRAMITACION DEL RECURSO DE REVISION.</b>	<b>67</b>
<b>A) PROCEDENCIA Y REQUISITOS DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.</b>	<b>67</b>
<b>B) EFECTOS DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.</b>	<b>67</b>
<b>C) CAUSAS DE NO INTERPOSICION, IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	<b>100</b>
<b>4.2 LA OPTATIVIDAD ENTRE EL RECURSO DE REVISION Y LA VIA JURIDICA.</b>	<b>112</b>
<b>4.3 LA RESOLUCION QUE PONE FIN AL RECURSO DE REVISION.</b>	<b>122</b>
<b>A) SENTIDO QUE PUEDE ADOPTAR LA RESOLUCION.</b>	<b>122</b>
<b>B) PLAZO PARA CUMPLIRLA.</b>	<b>122</b>
<b>C) LA FALTA DE OBLIGACION PARA DICTAR EL RECURSO DE REVISION POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.</b>	<b>121</b>
<b>B) MEDIO DE REFORMACION CONTRA LA RESOLUCION DEL RECURSO.</b>	<b>124</b>
<b>4.4 INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO DE REVISION.</b>	<b>127</b>
 <b>CONCLUSIONES.</b>	 <b>146</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA.</b>	 <b>151</b>



## INTRODUCCION.

La Administración Pública y los órganos que la integran deben estar sujetos en su actuación a la establecida en la ley, siendo el principio de legalidad la base sobre la que debe descansar el edificio del estado de derecho; dicho principio obliga a los órganos públicos a desarrollar sus actividades con estricto apego a la ley.

El principio de legalidad domina a todo el orden jurídico mexicano, esto porque el acto legislativo debe subordinarse a la Constitución y los actos administrativos y jurisdiccionales a la ley. Sin embargo incontestables son las irregularidades cometidas por el Poder Público en el desarrollo de la actividad administrativa, procedidas ellas, por un personal no lo suficientemente preparado, exceso y vicios de poder, así como por ignorancia de la ley.

Los administrados frente a esas irregularidades tienen la facultad de exigir que la administración se ajuste en su funcionamiento a las normas de derecho establecidas para tal efecto, es decir, los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sometan a la ley. Este derecho a la legalidad debe de protegerse estableciéndose medios de control de los actos administrativos, y de defensa jurídica de los derechos de los particulares, cuando por motivo de la actuación irregular de la administración se ocasionen agravios al particular.

Esta garantía de que gozan los particulares de impugnar los actos ilegales de la administración debe ser rápida y eficaz de tal manera que permita a los administrados obtener la reparación debida en caso de violación. En consecuencia para que el medio legal de defensa sea eficaz y rápido, debe desarrollarse en el cuadro de la propia Administración Pública; con el objeto de que se restablezca de manera pronta el derecho o el interés lesionado al gobernado, por lo que en teoría el medio más conveniente de protección jurídica para restablecer la legalidad es el recurso administrativo establecido en las leyes, obligando estas, a través de dicho medio de defensa legal, a las autoridades administrativas a someterse, y a dictar resolución expresa en los mismos.

Con fecha 4 de agosto de 1964 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Procedimiento Administrativo entrando en

## INTRODUCCION.

viger el 1° de julio de 1955, buscando efficientar la actividad administrativa, mediante una actuación unificada de la Administración Pública Centralizada, objetivo que se pretende por medio del establecimiento unitario de un solo procedimiento, de principios fundamentales, de elementos del acto administrativo y de recursos administrativos.

Nuestro estudio en particular está dedicado al Título Sexto de la ley en mención, el cual está dedicado a los recursos administrativos, estableciéndose como recurso único el recurso de revisión, con el supuesto fin de unificar los procedimientos de los recursos en una sola de carácter general, de tramitación rígida y eficaz como medio de defensa y de control de la legalidad. Desde nuestro particular punto de vista consideramos que dicho recurso es ineficaz como medio legal de defensa de los administrados frente a los actos administrativos ilegales por tal motivo procederemos en este trabajo a realizar un análisis jurídico del mismo abarcando los siguientes aspectos:

Para el desarrollo de este estudio primeramente nos referiremos al acto administrativo, debido a que el mismo es la materia de los recursos administrativos, constituyéndose en el acto impugnado; ello amado a que la Administración Pública al dictar dichos actos en muchas ocasiones no se ajusta a las formas legales violando la legalidad y causando agravios a los administrados, pues los efectos de los actos administrativos siempre van dirigidos a la esfera jurídica de derechos de los gobernados; por tal motivo es primordial referirnos al acto administrativo como elemento base para la impugnación a través del recurso administrativo.

En segundo lugar abordaremos el análisis de los medios de control de la legalidad de los actos administrativos estudiando las garantías de defensa de que dispone el administrado contra la actividad ilegal de la administración.

Los medios a que hacemos referencia en esta investigación son los que se interponen de manera ordinaria ante la propia autoridad administrativa y los que se tramitan ante Tribunales Administrativos, y de forma extraordinaria el Juicio de Amparo.

## **INTRODUCCION.**

---

Posteriormente se entrara al estudio del recurso administrativo como garantia de control y de defensa, tanto de la legalidad de los actos administrativos, como de los derechos e intereses de los gobernados, analizando sus elementos, su finalidad, sus efectos y la clasificación que de los mismos ha hecho la doctrina.

Por último, nos referiremos al recurso administrativo de revisión planteando su inclinación jurídica como medio de defensa legal de los administrados, mediante la realización de un análisis jurídico del mismo.

**CAPITULO PRIMERO.**  
**EL ACTO ADMINISTRATIVO**

***1.1 CONCEPTO.***

***1.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.***

***1.3 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.***

***1.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.***

## 1.1 CONCEPTO.

En nuestra legislación nacional no se ha definido o conceptualizado de ninguna forma al acto administrativo a pesar de su primordial importancia. En la doctrina la que ha intentado buscar una definición para éste; siendo los conceptos doctrinales la base para su estudio; sin embargo, debido a la intensa actividad administrativa que se concretiza en un gran número de actos de naturaleza diversa; no ha sido posible encontrar uniformidad en el concepto de acto administrativo, apartando la mayoría de los tratadistas su propia definición, de tal forma que existen decenas de ellas; lo que deriva en una gran dificultad para extraer un concepto adecuado y completo; provocando ello por la enorme producción doctrinal y la diversidad de actos que emite la administración pública. De la brillante creación doctrinal referente al tema extraemos los siguientes conceptos por considerar que brindan una idea más precisa de lo que es el acto administrativo.

ENRIQUE SAVAQUES LABOZ lo define como "Toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos."<sup>1</sup>

De manera acertada MIGUEL AGOSTA ROMERO dice al respecto "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."<sup>2</sup>

Para DELCABELLO GUTIÉRREZ y LUCERO ESPUNZA el acto administrativo es "Una declaración unilateral de la voluntad, conocimiento o juicio de un

<sup>1</sup> Saguaga Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II. 2a. ed; Montevideo 1972. p.p. 200.

<sup>2</sup> Agosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. 11a. ed; Edil. Purra, México 1960. p.p. 715.

## CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

órgano administrativo realizando en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa."<sup>3</sup>

Del análisis de estas definiciones, de manera personal podemos decir que el Acto Administrativo:

Es una manifestación unilateral de voluntad concreta y ejecutiva de la administración pública, que se expresa por un órgano administrativo competente para ello; la cual va a producir situaciones jurídicas concretas tendientes a satisfacer el interés general, y que puede afectar positiva o negativamente los derechos de los individuos.

En conclusión diremos que el acto administrativo:

- 1.- Es una manifestación unilateral de la voluntad.
- 2.- Es una decisión concreta y ejecutiva.
- 3.- Emana del poder administrativo.
- 4.- Se rige por normas de derecho administrativo.
- 5.- Busca satisfacer el interés general.
- 6.- Puede afectar positiva o negativamente derechos de individuos.
- 7.- Crea situaciones jurídicas concretas.

<sup>3</sup> Buzgálvez Gutiérrez, Luis H. y Lázaro Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Ed. Porra, México 1984, p.p. 231.

**1.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La doctrina jurídica administrativa ha intentado precisar los elementos del acto administrativo sin que hasta el momento figure algún acuerdo doctrinal al respecto; lo cual, no es obstáculo para que muchos autores como Gabino Fraga, Manuel María Díaz y Jorge Olvera Toro entre otros, coinciden en que los elementos del acto administrativo son los siguientes: Sujeto, Voluntad, Objeto, Motivo, Fin, Forma y Límite. Los que a continuación explicaremos.

A) Sujeto.- Es el órgano del poder público que en representación del Estado realiza la declaración de voluntad. Este órgano debe contar con competencia para ello; es decir "El acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal."<sup>4</sup>

El órgano o autoridad administrativa que crea el acto tiene la obligación de obrar en la esfera de su competencia, la cual connotuye el conjunto de facultades y atribuciones para generar determinadas actos, estas facultades requieren estar plasmadas en un texto legal.

Para Olvera Toro la competencia "Es la cantidad de poder público que tiene un órgano para dictar un acto."<sup>5</sup>

De tal manera que los órganos administrativos únicamente tienen la cantidad de potestad o poder público que se encuentra en su competencia.

"Este principio es ciertamente interesante porque como en la actuación de los órganos administrativos se pueden realizar multitud de actos que afectan intereses particulares, es hace necesario que esos intereses se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. La única forma de garantía es la exigencia de una ley que anterior a la actuación del poder público."<sup>6</sup>

Ahora bien, es importante precisar que el texto legal que otorga la competencia debe ser una Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo. Sin

<sup>4</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 32a. ed. Ed. Porrúa, México 1984, p.p. 267.

<sup>5</sup> Olvera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, 2a. ed. Ed. Porrúa, México 1972, p.p. 155.

<sup>6</sup> Fraga, Gabino. *Op.Cit.*, p.p. 267.

**CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

embargo, también la competencia puede derivar de acuerdos o decretos del Ejecutivo; al respecto la Suprema Corte de Justicia ha manifestado que "Las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite."

La ley al establecer la competencia puede determinar que esta se de en dos aspectos: el primero consiste en que el ordenamiento legal especifique los casos y condiciones en que debe ejercitarse; y el segundo que permitirá una libre apreciación respecto de su pertinencia u oportuno ejercicio, estando subordinada lo anterior a la atención de los intereses públicos, sin que motivos personales o diferentes puedan decidir sobre el uso de la competencia autorizada.

La competencia comúnmente esta fragmentada entre diversos órganos esto como una garantía para el buen funcionamiento de la administración, logrando con ello un control recíproco entre los órganos, evitando que el interés de algún titular de estos pueda afectar derechos particulares.

La competencia es elemento constitutivo de cualquier órgano administrativo, ya que para que exista válidamente, requiere estar investido de dicho elemento competencial; siendo esta obligatoria debido a que es otorgada para que las autoridades cumplan con las atribuciones que el Estado les ha conferido, en este orden de ideas la competencia también es irrenunciable, no estando sujeta a pactos que comprometan su ejercicio, y siendo esta forzosa en los casos de interés público.

Resulta conveniente indicar que "La Autoridad o sujeto de la administración pública es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del Estado y tiene facultad de decisión."<sup>7</sup>

Los actos administrativos son creados por la autoridad pública, que es un órgano del Estado, el cual debe ser competente al igual que el titular del órgano,

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Tomo I. 5a. ed; Edt. Porrúa, México 1992, p.p. 249.



## CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

el que necesita tener aptitud para actuar de acuerdo al ente pública del que es titular.

La competencia tiene los siguientes caracteres:

- 1.- Requiere estar expresamente contenida en la ley.
- 2.- Su ejercicio es obligatorio.
- 3.- Es irrenunciable.
- 4.- Esta fragmentada en órganos administrativos.
- 5.- Es constitutiva del órgano público.

B) **Voluntad.**- El acto administrativo se integra por una voluntad manifestada en términos legales; es decir, la conducta voluntaria debe surgir y someterse a las hipótesis jurídicas normativas, requiriéndose que esa voluntad generadora del acto administrativo este exenta de error, dolo o violencia.

La voluntad de la administración debe reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser libre y espontánea.
- 2.- Debe de manifestarse dentro de las facultades del órgano administrativo.
- 3.- No debe estar viciada por dolo, error o violencia.
- 4.- Debe exteriorizarse de acuerdo a la forma prevista en la ley.

C) **Objeto.**- "El objeto o contenido del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite. Ayuda a la resolución que en caso concreto adopta la autoridad."<sup>2</sup>

En este sentido el objeto es el contenido; es en lo que consiste la declaración de voluntad administrativa que busca un resultado práctico a través de su acción, identificándose el objeto con ese resultado buscado, que por exigencia legal es satisfacer el interés general o la utilidad pública.

Dentro del objeto existe un:

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 288.

## **CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

a) **Objeto directo.**- El cual consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones en la actividad y en la materia de competencia del acto administrativo.

b) **Objeto indirecto.**- Es el que resulta de realizar la actividad del órgano del Estado, de ejercer la potestad pública que le es encomendada.

La mayoría de las opiniones coinciden en señalar que el objeto debe ser: Posible física y jurídicamente, lícito, determinable y ser realizado dentro de las facultades del órgano que lo emite, y por último que no sea contrario a la función administrativa.

B) **Motivo.**- Es el antecedente que precede o provoca la creación del acto. Siendo la situación de derecho o de hecho prevista en la ley como presupuesto para la actividad administrativa, que se exterioriza en el acto administrativo.

Siempre hay circunstancias o razones que deciden a la administración pública a emitir el acto administrativo. De manera que es necesario y primordial que siempre en todo acto haya "Una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que la determinaron."

El artículo 18 constitucional es preciso al establecer: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por virtud de mandato escrito de autoridad competente que funde y motive la causa del procedimiento..."

Estrechamente ligado al concepto de motivo está la motivación, los cuales son diferentes, puesto que este último es el juicio que hace la autoridad al apreciar el motivo y la ley aplicable; por lo que la motivación y fundamentación constituyen una garantía jurídica para el particular.

Así tenemos que el motivo es determinante para la eficacia del acto administrativo y su inexistencia o alteración puede provocar la impugnación por parte de los administrados.

E) **Finalidad.**- Consiste en el propósito que pretende alcanzar el órgano creador del acto administrativo con una actividad o conducta. En forma general

<sup>2</sup> Gómez Toro, Jorge. Ob. Cit., p-p.156.

## CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

la doctrina administrativa, ha considerado que la finalidad debe perseguir el interés general o la utilidad pública. De esa manera, el órgano público al emitir los diversos actos administrativos no puede perseguir un fin diferente al interés colectivo, ni al previsto en la ley o a la naturaleza y condiciones que el acto mismo impone.

En los casos en que el titular de un órgano administrativo, de un sentido contrario o personal al fin que persigue el acto administrativo sin impartir que el acto sea perfecto, ese acto se ubicara en lo que la doctrina ha llamado el *Bonvó de Poder*; el cual surge de acuerdo a las tradiciones Francesas, cuando se persigue un fin diferente al debido, al obedecer el acto administrativo a un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley está obligado a tomar en cuenta.

En el *bonvó de poder* el titular del órgano público realiza un acto de su competencia, respeta las formas impuestas en la ley, pero usa su poder en causa, motivo y fines distintos de aquellas para las cuales la legislación le otorgó poder y facultades para actuar legalmente.

Forzosamente los actos administrativos tienen que orientarse a fines sociales lo que no permite su desviación, ya que tal situación rompe con el principio de legalidad base en que decanamos el Estado de derecho de un país.

La desviación de poder puede dar lugar a causas de incompetencia ya que el acto administrativo debe adecuarse al ordenamiento jurídico en base al cual se dicta; estando obligado el acto administrativo y su titular a emitir el acto dentro de las facultades que le dan competencia.

F) Forma.- Es la manera en que se materializa o exterioriza el acto administrativo; es decir, la voluntad del órgano administrativo; por medio de la forma el acto es percibido por los sentidos pudiendo ser apreciado por sus destinatarios.

En el derecho, la forma equivale a un elemento esencial para que el acto exista, siendo una garantía del adecuado actuar de la autoridad. La forma debe estar contenida en las leyes o reglamentos, para de esa manera asegurar una

## CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

prerrogativa en favor de los administrados; con el propósito de evitar decisiones erróneas de la administración causando perjuicios a los gobernados.

La forma puede adoptar distintas variantes, la más común es la forma escrita, también existe la forma verbal, ya sea directamente o a través de medios de transmisión del sonido. Conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe de revestir la forma escrita, en el entendido de que esta constituye una garantía constitucional de los gobernados que les brinda seguridad jurídica.

"El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto en su redacción y su comunicación a los interesados. Es decir por los medios de producción, los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa y los medios de publicidad del acto."<sup>10</sup>

Los medios a través de los cuales se exterioriza o se da publicidad a los actos administrativos, consisten en las formas determinadas en el orden jurídico, por las que se da conocimiento a los gobernados de los actos a fin de que estos surtan efectos; ya que si los destinatarios de los actos o los terceros no son adreedores de estos; los actos carecen de eficacia.

6) El mérito y la oportunidad.- Para los tratadistas italianos el mérito se entiende como la adecuación necesaria para lograr los fines públicos. Para el maestro SERRA ROSAS, el mérito "Es el fin último, el resultado que la administración obtiene del y convenientemente para el interés general."<sup>11</sup>

El mérito puede apreciarse fundamentalmente en los actos administrativos discrecionales, donde la administración necesita señalar que debe hacerse, como y cuando realizarlos; ya que en virtud de la facultad discrecional el Estado actúa de acuerdo a una libre apreciación de las circunstancias y condiciones. La falta de apreciación produce un vicio de mérito que se aprecia con mayor claridad en los

<sup>10</sup> Salgado Gutiérrez, L. y Lucero Espinosa. Ob. Cit., p.p. 235.

<sup>11</sup> Serra Rojas. Andros. Ob. Cit., p.p. 255.

## CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

actos citados, sin que sea un vicio exclusivo de ellos, ya que la función administrativa ha de realizarse de manera útil, oportuna y conveniente.

Sobre el mérito el maestro Miguel Acosta Romero opina que es una noción imprecisa y sin utilidad práctica, además de que carece de regulación legal; siendo más preciso el considerar su significación como una virtud, por lo que no es posible considerarlo como un elemento.

Respecto a la oportunidad muchos autores la toman como sinónimo de mérito; sin embargo, considerando la opinión de Acosta Romero podemos decir que esto no es posible ya que la oportunidad "Es una situación de hecho en la que coincide el acto administrativo con las necesidades de interés general en un momento dado este llamado a satisfacer."<sup>12</sup>

Los actos administrativos que ejecuta la administración deben de tener una relación estrecha entre la ley que los rige y el interés público a satisfacer. Así tenemos, que cuando el acto se adecua a la ley existe legitimidad y cuando se conforma con el interés público, hace surgir la oportunidad.

La oportunidad casi generalmente se aprecia después de ejecutarse el acto, ya que es hasta ese momento cuando puede coincidir con el interés público. Para terminar diremos que el mérito es una cuestión subjetiva que llega a confundirse con el fin; persigue un interés general. En cambio en la oportunidad existe una necesidad colectiva que se tiene que satisfacer, por lo que si el acto administrativo que dicta la autoridad pública cubre esa necesidad existirá oportunidad, porciencia esta una vez realizado el acto.

En este orden de ideas, resulta conveniente mencionar que el acto administrativo además de los elementos antes citados, debe de reunir determinados requisitos constitucionales que obligatoriamente deben de cumplir todas las autoridades, cuando los actos vayan dirigidos a los particulares afectando su esfera jurídica. Estos requisitos se encuentran previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal los cuales consagran la garantía de audiencia y legalidad.

<sup>12</sup> Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., p.p. 734.

**CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

---

El artículo 16 constitucional contiene los siguientes requisitos que han de observar todos los entes públicos así como sus titulares, siendo los siguientes:

1.- La Competencia.- La cual ya ha sido ampliamente explicada cuando nos referimos al sujeto como elemento del acto, pero recordando brevemente diremos que es la facultad que tienen los órganos del Estado como sus titulares para actuar válidamente por lo que el acto administrativo debe ser emitido por un órgano y servidor público competente.

2.- La Forma Escrita.- Sobre ella diremos que es la obligación impuesta a la autoridad de dictar sus actos de manera escrita.

3.- La Fundamentación.- Quiere decir, que cualquier autoridad tiene el deber de precisar e citar la ley o leyes que sirven de base para dictar el acto administrativo, justificando de esa manera su emisión. Debiendo fundamentar: el contenido del acto, la competencia y las facultades de su emisor.

4.- La Motivación.- Se refiere al compromiso de la autoridad de describir las circunstancias de hecho anteriores al acto, y que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto dando origen al acto administrativo. Es decir, motivar es exteriorizar las circunstancias de hecho para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Al respecto podemos citar la siguiente jurisprudencia:

**"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra ley fundamental, todo acto de autoridad debe estar adecuadamente y suficientemente fundado y motivado entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y por lo segundo, que también debe señalarse, concretamente, 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 al caso de que se trate."

volúmenes 151-156, Segunda Parte D.A., p.56.

**CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

---

**El artículo 14 constitucional consagra el principio de no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, el cual es aplicable a los actos administrativos, en virtud de que los órganos públicos fundamentan todo su actuar y existencia en la ley. De esta manera el acto administrativo no debe afectar derechos adquiridos con anterioridad.**

**1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

La administración pública al ejercer su función administrativa realiza una intensa actividad que da lugar a numerosas actos de naturaleza diversa. En este contexto la doctrina ha atendido a distintos criterios para clasificar a los actos administrativos considerando para ello, la compleja actividad administrativa, así como los intereses y fines genéricos que se persiguen con su cumplimiento. En general es de mencionarse que mientras unos autores realizan la clasificación conforme a un criterio único, otros en cambio combinan simultáneamente distintas pautas de vista que sirven de base para la clasificación. De esta forma tenemos que los actos administrativos son agrupados en diversas categorías que permiten distinguirlos; sin embargo, debido a que presentan características no muy claras pueden formar parte de varias categorías, además del criterio personal de cada tratadista.

La caracterización más importante de los actos administrativos desde nuestro punto de vista es la que admite diversos criterios para la clasificación y así tenemos que los actos administrativos se han agrupado de acuerdo a:

- A) La naturaleza misma del acto.- De acuerdo a este criterio se dividen en:
  - a) Acto material.- Son aquellos que no producen ningún efecto en derecho y tendrán relevancia solo al ser condición de los actos jurídicos.
  - b) Actos jurídicos.- Son los que producen consecuencias en el mundo del derecho creando facultades y obligaciones.
- B) Las voluntades que intervienen en la formación del acto.- Conforme a este punto de vista los actos son:
  - a) Actos unilaterales o simples.- Son aquellos que se forman con una sola voluntad de un órgano administrativo, el cual puede ser individual o colectivo "Conservando siempre ese carácter, aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarias otras actos de voluntad."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Freyre, Carlos. *Dir. Cr.*, p.p. 236.



**CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

b) **Actos pluriterminales.**- Son los que se forman por el concurso de varias voluntades dentro de estas se encuentran:

1.- **El acto complejo.**- Se forma con la intervención de dos o más voluntades de órganos públicos pudiendo participar la voluntad privada. Dentro de esta categoría encontramos el referendo ministerial en términos del artículo 92 constitucional.

2.- **El acto colegial.**- Son aquellos creados por un órgano único que está formado por varios miembros, dentro de estos encontramos a los comités, comisiones, juntas y cuerpos municipales.

3.- **El acto unido.**- Es aquel en el que intervienen varias voluntades, pero no tienen finalidad idéntica, es por efecto dar nacimiento a situaciones jurídicas individuales. Aquí obtenemos a los sembramientos de empresas públicas.

4.- **El acto colectivo.**- En este acto confluyen diferentes voluntades que tiene el mismo contenido y finalidad, realizando una manifestación común de voluntad, pero permaneciendo cada una de ellas jurídicamente autónoma.

C) **La relación que guarda la voluntad generadora con la ley.**- De acuerdo a este criterio se clasifican en:

a) **Actos reglados u obligatorios.**- Estos se configuran con la ejecución de la ley; es el cumplimiento del deber que la norma jurídica administrativa impone a los entes administrativos. Los ordenamientos jurídicos determinan concretamente como ha de actuar la autoridad, cuando debe de hacerlo y que órgano público es competente; sin dejar lugar a la apreciación subjetiva que puedan ejercer los entes administrativos.

Las actividades de las autoridades administrativas pueden estar regladas por una ley escrita, una norma no contenida en alguna legislación, pero a la que se le reconoce observancia general; y en una directiva emanada de autoridad superior competente, indicando claramente las facultades y obligaciones de la autoridad administrativa.

b) **Actos discrecionales.**- Tienen lugar cuando la ley otorga a la administración un poder o margen de libre apreciación para que decida el deber de

## CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

obrar o a abstenerse, y en que momento debe hacerlo; en general le da libertad para realizar su actividad de acuerdo a su estimación.

"Normalmente cuando una ley no utiliza términos imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional."<sup>14</sup>

Así mismo, cuando el ordenamiento legal permite a la autoridad decidir su actuación por consideraciones subjetivas como la necesidad, equidad, suficiencia o exigencia de interés o orden público referentes frente a facultades discrecionales.

El aspecto discrecional no es arbitrariedad, ya que siempre existe un marco jurídico que tiene que observarse, un interés legítimo que no ha de transgirse y una finalidad que exige mantenerse. Por lo que podemos decir que en todos los actos discrecionales por libres que los supongamos se ejecuta una actividad más o menos reglada y en todo acto obligatorio encontramos un poder discrecional.

B) El radio de acción de los actos.- Se clasifican de acuerdo a este criterio en:

a) Actos internos.- Son aquellos que se realizan y son eficaces dentro del marco de la administración pública, no afectando a terceros. Dentro de estos encontramos toda la regulación interna y procedimientos de la administración que procuran lograr un funcionamiento eficiente, mediante la aplicación del ordenamiento legal a los empleados públicos con todas las medidas de orden y disciplina que deben observarse en las unidades burocráticas; también pueden considerarse actos internos a las circulares, instrucciones y disposiciones que las autoridades superiores dictan para ilustrar la aplicación de la ley.

b) Actos externos.- Son los que realizan las actividades fundamentales del estado y que trascienden en la esfera jurídica de los particulares.

E) La finalidad.- Se distingue de esta categoría:

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.p. 232.

#### **CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

a) **Actos instrumentales.-** Son aquellos por los que se realiza la actividad administrativa, siendo un medio o instrumento para realizar y preparar otros actos que constituyen el principal fin de la actuación administrativa; son en su mayor parte la exteriorización de facultades del poder público que pueden afectar la esfera de derechos de los particulares.

b) **Actos definitivos.-** Constituyen el principal fin de la actividad administrativa, son las declaraciones unilaterales de voluntad creadoras de situaciones jurídicas concretas.

c) **Actos de ejecución o de ejercicio.-** Van a tener por objeto dar cumplimiento a los actos definitivos con de manera forzosa cuando el obligado no lo haga voluntariamente. Dentro de este tipo de actos encontramos a los facultades económicas-coactivas.

**F) El contenido.-** En este criterio se distinguen los siguientes tipos:

a) **Actos que aumentan las facultades o poderes de los particulares.** Dentro de estos encontramos:

1.- **La admisión.-** Es aquel acto que permite a una persona formar parte de una institución con el propósito de que participe de ciertas derechos o goce de algunos servicios públicos.

2.- **La concesión.-** Es un acto que confiere a una persona en particular un nuevo derecho o condición jurídica, donde el poder público le transmite derechos administrativos a través de determinadas cláusulas en relación con el servicio o el dominio público.

3.- **La autorización, licencia o permiso.-** Estos actos no determinan el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una nueva persona, sino que es la simple remoción de un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder preexistente estando liberado su beneficiario del impedimento legal que la norma consigna.

4.- **La dispensa y la condonación.-** Son actos administrativos que eximen a una persona del cumplimiento de una obligación contenida en la ley.

## **CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

---

**b) Actos que limitan las facultades o poderes de los particulares.-** En esta clasificación ubicamos a:

**1.- Las penas o sanciones.-** Su objeto es castigar las infracciones a leyes u ordenes administrativas.

**2.- La expropiación.-** Consiste en una transferencia coactiva de la propiedad de los particulares al poder público mediante ciertos requisitos, por causas de utilidad pública, por medio de indemnización.

**3.- Las ordenes administrativas.-** Estos actos imponen a los particulares una obligación de dar, hacer o no hacer que se traducen en mandatos o prohibiciones.

**4.- La ejecución forzada.-** Son actos en los que el poder obliga coactivamente a los particulares que se niegan a obedecer la ley o los ordenes de autoridad.

**c) Actos que hacen constar la existencia de situaciones jurídicas.-** En este criterio se encuentran:

**1.- Las certificaciones.-** Mediante ellas la administración afirma con fe pública, la existencia de un hecho acontecido en la propia administración, dando validez y autenticidad.

**2.- Los registros.-** Son inscripciones en documentos e instituciones públicas de situaciones o derechos particulares cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica, produciendo efectos jurídicos para la generalidad, que tiene la obligación de respetar el derecho registrado hasta que se anule la inscripción.

**3.- Las notificaciones y publicaciones.-** Son actos que ponen en conocimiento de los interesados las determinaciones administrativas.

Por último es necesario mencionar sobre determinadas actos que no deben de considerarse actos administrativos, dentro de estos podemos citar:

**1.- Los actos de gobierno o políticos.-** Son creados por órganos superiores del poder público, su característica es que en lo general, no están sujetos al control jurisdiccional.

**CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

---

**2.- Los actos de administración sometidos al derecho privado.-** Dentro de estos encontramos a los emitidos por entes particulares que prestan servicios públicos o gozan de prerrogativas de derecho público, estos actos carecen de la producción de legitimidad y ejecutoriedad cuantitadas que sí tienen los creados por el poder público.

**3.- Los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.**

**4.- Los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.**

**1.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Los actos administrativos van a surtir efectos a partir de su expedición siempre que no se presenten las siguientes situaciones: a) una determinación dentro de él, que retrase, postergue o suspenda su notificación o publicación; b) se requiera la aprobación del superior; c) el acto este sujeto a alguna modalidad o afecte un derecho particular anteriormente reconocido.

Sobre este aspecto es conveniente hacer referencia al acto perfecto, válido y eficaz:

1.- Acto perfecto.- Es aquel que reúne todos los elementos del acto administrativo por lo que tiene existencia jurídica.

2.- Acto válido.- Es aquel que se conforma a la ley; es decir, cumple con las condiciones de legalidad.

3.- Acto eficaz.- Es aquel que es conocido por sus destinatarios por medio de la notificación o publicación del mismo. Por lo que puede realizarse y producir todos los efectos para los que se cree; no existiendo obstáculo que se oponga al despliegue de sus efectos, y por tanto a su ejecución. Es a partir de este momento en que es obligatorio el acto y ejecutable, debiendo ser acatado por el gobernado a quien se dirige y por las terceras que estuvieran involucradas.

En lo concerniente, que un acto imperfecto puede ser eficaz a pesar de estar viciado, y un acto perfecto ineficaz, por lo que la eficacia no deriva de la perfección o validez del acto.

La eficacia le da fuerza obligatoria y otorga al acto administrativo la condición de ser ejecutivo, la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad. Por ejecutividad debemos de entender la capacidad que tiene el acto de producir sus efectos, es decir la posibilidad jurídica de realización que posee.

Si el acto afecta la esfera jurídica de los particulares debe de ser comunicable para que este surta efectos y los gobernados tengan la posibilidad de cumplirlo o de impugnarlo al fuere contrario a la ley. En todas las causas deben de darse a conocer los actos administrativos para difundir la acción administrativa,

## **CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

con el objeto de que el particular se entere de sus consecuencias jurídicas, o del resultado de sus gestiones ante la administración.

En el caso de que los administrados no cumplan con el acto negándose a acatar la exigencia que este contiene de manera espontánea, entonces es necesaria la coacción del poder público a través de la facultad de ejecución coactiva. De lo anterior surge la ejecutoriedad que consiste en la facultad de ejecutar o exigir forzadamente lo que en el acto administrativo está ordenado.

La ejecutoriedad debidamente es presentada en aquellas actos que imponen deberes a los gobernados y a cuyo cumplimiento se oponen.

Los efectos del acto administrativo pueden dividirse en:

1.- Efectos directos.- Consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos.

2.- Efectos indirectos.- Consiste en la realización de la actividad encomendada a las entes públicas, y en el cumplimiento de la decisión que contiene el acto administrativo.

Cuando el acto se dirige a los particulares los derechos y obligaciones que crea por lo general, son de un carácter personal e intransmisible; es decir, solo pueden ser ejercidos o cumplidos por la persona a que el acto se refiere.

Los derechos derivados de los actos administrativos en favor de los particulares aumentan su ámbito de facultades, siempre que estas se encuentren dentro de los límites de las leyes que las otorgan. Estos derechos están sometidos a restricciones y modalidades, se usan para promover el interés público y no son indefinidos en cuanto al tiempo.

Por lo anterior, los derechos y obligaciones derivados de los actos administrativos son personales y no reales y sujetos a las normas que consignan sus estatutos.

En cuanto a los efectos frente a terceros el maestro GERRA ROSAS dice que en derecho administrativo la regla es que " Los actuaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son opuestas a todo el mundo."<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Gerra Rojas, Andrés. Ob. Cit., p.p. 296.

#### **CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

---

Esta regla se justifica por la razón de que en el derecho administrativo el Estado realiza actos que tienden a satisfacer necesidades colectivas y difícilmente se lograría ese fin si los actos administrativos no pudieran oponerse a todos los individuos de la colectividad. Por lo que si en derecho civil los actos solo producen efectos entre las partes en el derecho administrativo tienen efectos erga omnes.

Sin embargo, hay derechos de los particulares que la administración está obligada a respetar y esta puede afectarlos mediante determinados requisitos; constituyendo una excepción a la regla anterior la consistente en que, el acto será opoñible siempre y cuando se cumplan los requisitos legales para afectar el derecho. Lo que quiere decir que los actos administrativos no pueden violar derechos anteriores creados por otros actos o por otros títulos especiales de derecho público o privado.



**CAPITULO SEGUNDO.**  
**MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS**  
**ADMINISTRATIVOS.**

***2.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.***

***2.2 LOS MEDIOS JURIDICOS DE DEFENSA ANTE LA PROPIA***  
***ADMINISTRACION.***

***2.3 LA ACCION DEL PARTICULAR ANTE TRIBUNALES***  
***ADMINISTRATIVOS.***

***2.4 EL CONTROL DE LA ACCION ADMINISTRATIVA POR***  
***TRIBUNALES JUDICIALES FEDERALES.***

***A) AMPARO DIRECTO.***

***B) AMPARO INDIRECTO.***

## **2.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

El principio de legalidad es la base en la que se asienta el edificio del estado de derecho, siendo a la vez una de las consagraciones políticas del Estado mexicano.

"Este principio supone el sometimiento de toda la actuación administrativa a las proscricciones emanadas del poder legislativo; de tal forma que ningún órgano del Estado puede tomar decisiones individuales que no sean conforme a una disposición general anteriormente dictada."<sup>10</sup>

La legalidad significa cumplimiento estricto del derecho y es sinónimo de regularidad jurídica, debiendo de existir en los actos administrativos concretos subordinación a las normas jurídicas generales. De esa manera el principio de legalidad expresa la característica consistente en que el desarrollo de las actividades administrativas deben de ser de acuerdo a la ley.

La legalidad implica legitimidad, que consiste en la conformidad de los actos administrativos con la ley; y oportunidad, que es la adecuación de dicho acto con el interés público. De manera conjunta legitimidad y oportunidad crean una actividad administrativa ajustada a derecho, que va a satisfacer necesidades colectivas, derivando en un cumplimiento estricto del principio de legalidad.

El principio de legalidad establece dos regímenes principales:

1.- La subordinación de la actividad administrativa a las normas vigentes de carácter general.

2.- La limitación de los órganos administrativos que crean disposiciones reglamentarias a la ley.

En base al principio de legalidad al que está sometida la administración, ésta se encuentra con límites impuestos a su actividad dentro de los cuales podemos mencionar:

a) Las disposiciones y resoluciones administrativas no podrán quebrantar lo dispuesto por leyes.

<sup>10</sup> Fraga, Gabino. *Op. Cit.*, p.p. 97.

b) Las disposiciones y resoluciones administrativas no podrán incumplir preceptos dictados por autoridades de superior grado.

c) Las autoridades no pueden emitir resoluciones de carácter concreto que desconozcan lo que la misma autoridad haya dispuesto por vía general en los reglamentos.

Dentro de las fuentes de legalidad figuran por orden de jerarquía de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Federal:

1.- El texto constitucional.- El cual obliga a todas las autoridades sin distinción de jerarquías incluso a los mismos legisladores, los cuales no pueden crear leyes contrarias a las disposiciones constitucionales. Por lo que los actos administrativos pueden ser combatidos por razón de su contrariedad con algún artículo de la Constitución.

2.- El conjunto de leyes.- Es la fuente más importante de la legalidad administrativa, ya que la violación a estas por un acto administrativo ocasiona su ilegalidad.

3.- Las tratados internacionales.- A estos la Constitución reconoce una autoridad igual a las de las leyes emanadas del Congreso, y de la misma manera ningún acto o disposición administrativa puede ir en contra de sus preceptos.

En términos generales, toda norma jurídica en sí misma, es origen de la legalidad en el sentido de que toda medida particular de aplicación debe ser conforme a ella; es decir toda decisión individual debe de estar fundada en la ley.

En cuanto a los reglamentos administrativos, también son fuente de legalidad por el hecho de que establecen una regla general de derecho, de carácter abstracto e impersonal que es expedida por el Ejecutivo en base a su facultad reglamentaria, con la finalidad de facilitar la ejecución de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Las diferentes reglamentaciones tienen entre sí un orden jerárquico que tiene su origen en la emisión de los órganos del Estado de acuerdo al nivel de jerarquía que tengan; de lo que resulta que cada grado de decisiones no puede violar normas reglamentarias establecidas por el grado superior; estando a su vez

**CAPITULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

el reglamento sometido al texto legal que viene a parametrizar y al cual no pueden infringir con normas en contrario.

El principio de legalidad tiene su origen en la teoría de la división de poderes, la cual señala que la administración no puede confundirse con la legislación; principio que ha sido reconocido casi de manera absoluta en todos los estados modernos.

El postulado de la división de poderes "indica que la administración no puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior, la que debe tener características de abstracción, generalidad, impersonalidad y permanencia, etc; atributos del acto legislativo, a que está sujeta la actividad administrativa; conforme al postulado político mediante el cual el poder detiene el poder."<sup>17</sup>

El principio de legalidad produce seguridad jurídica protegiendo a los gobernados en contra de los abusos y arbitrariedades a que estarían sujetos si la administración no estuviera ligada a normas jurídicas, a su vez dicho principio crea firmeza en la actividad administrativa que será de acuerdo a la ley, lo que se traduce en una actuación coherente y sólida.

La administración pública tiene en la ley el principio y los límites de su acción, ya que ésta le distribuye las competencias, otorga a cada una de las administrativas los poderes necesarios para cumplir con los objetivos que debe atender; en general señala como debe de actuar la administración, creando una órbita predeterminada que es el derecho, al que no puede infringir bajo pena de incompetencia o de ilegalidad sin obviar nunca la realidad social que tiene el Estado de dar satisfacción a las necesidades e intereses públicos.

Un acto administrativo puede ser ilegal por varios motivos, esto por la razón de que se integra con ciertos elementos, los cuales pueden estar en contradicción con alguna regla de derecho. Por lo que existen diversas causas de ilegalidad del acto administrativo dentro de las que podemos mencionar:

<sup>17</sup> Olivero Toro, Jorge. Ob. Cit., p-p. 123.

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

a) **Legalidad en razón a la calidad de su autor.**- Los actos administrativos no son legales cuando emanan de un agente con facultades para emitirlos; es decir, que tenga competencia la cual debe existir tanto en el órgano como en el sujeto que emite el acto. El ejercicio de una competencia por quien no tiene facultades constituye una causa de ilegalidad.

b) **Legalidad en razón al fin perseguido.**- Esta surge cuando la autoridad dicta un acto para un fin distinto a aquel para el cual se otorgó la competencia.

c) **Ilegalidad en razón a la forma.**- Surge esta cuando el agente emite o ha observado incompletamente las formalidades y procedimientos impuestos por la ley.

d) **Ilegalidad en razón al objeto.**- Se presenta cuando el órgano administrativo toma una decisión cuyo contenido es contrario a la ley.

e) **Legalidad en razón a los motivos.**- Los motivos son las hechos que provocan la creación del acto administrativo. La legalidad por los motivos se da en dos órdenes:

1.- Cuando los motivos alegados para la creación del acto no han existido o no tienen el carácter jurídico de ser suficientes para emitir el acto; considerado lo anterior como error de hecho o de derecho.

2.- Cuando por la naturaleza de los motivos no justifica la medida administrativa tomada. Esta ilegalidad esta se presenta cuando el autor del acto hace un uso de un poder reglado.

En conclusión el principio de legalidad deriva del Estado de derecho, el cual implica que los órganos públicos están jurídicamente obligados a actuar fundándose en la ley y a respetar las normas superiores a que cada uno está subordinado en el orden jerárquico, asegurando con ello el respeto al derecho de los particulares.

Por lo que todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento estricto de la ley; gozando los particulares del derecho a que los órganos de la administración se sujeten a las leyes y cumplan con los elementos típicos del acto administrativo.

**2.2 LOS MEDIOS JURIDICOS DE DEFENSA ANTE LA PROPIA ADMINISTRACION.**

El aumento de la actividad y relaciones de la administración pública con los particulares, ha provocado que el número de conflictos entre estos se vaya incrementando, debido a las irregularidades que muchas veces comete la administración en su actuación. Por tal motivo la doctrina y la legislación reconocen diferentes medios de control o de protección jurídica de los derechos públicos subjetivos e intereses legítimos de los gobernados frente a la acción gubernamental. De manera que los " Derechos del administrado necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la preparación debida en caso de violación, es decir, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo."<sup>10</sup>

Al sistema de control de la legalidad de la actuación administrativa se le conoce como justicia administrativa, la cual comprende el conjunto de instrumentos protectores de la legalidad administrativa, dentro de los cuales se encuentran principios y procedimientos que establecen recursos y garantías, los cuales pueden ser de naturaleza administrativa o jurisdiccional; que el derecho otorga a los gobernados para defenderse contra la posible actividad ilegal de la administración, en el caso de que esta lesionara los derechos e intereses de los administrados. Así también a la justicia administrativa se le identifica como un fin que se logra al alcanzar el correcto ejercicio del poder público en el ámbito administrativo.

Para los gobernados no es suficiente que la administración tenga la intención de ajustarse a la ley; por lo que los particulares necesitan medios rápidos y eficaces que restituyan los perjuicios que los actos administrativos ilegales pueden provocar al particular.

Por tal motivo " Los particulares requieren garantías jurídicas en el cuadro mismo de la administración, que rápidamente restituyan el derecho lesionado y

<sup>10</sup> Fraga, Gabino. Ob. Cit., p.p. 434.

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

esto se logra cuando la ley ordena que la autoridad administrativa, examine sus propios actos en lo que se refiere a la oportunidad de los mismos."<sup>19</sup>

Cualquier alteración indebida a los elementos característicos del acto administrativo, debe encontrar en la legislación medios eficientes para su restablecimiento. De esta forma se establecen distintas vías para la defensa de los derechos de los particulares, dentro de las que se encuentran los medios jurídicos de defensa del particular ante la propia administración y las acciones ante órganos jurisdiccionales, diferenciándose estas, en que con las primeras la administración actúa como tal, en función administrativa, y no se originan juicios en sentido procesal, ya que el pronunciamiento que se dicta es siempre una revisión que hace la administración para enmendar sus errores; en cambio en las segundas, el órgano competente desarrolla una función jurisdiccional en un proceso por medio de un derecho de instancia. Respetándose a través de ambas la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio de la garantía de audiencia; lográndose de esa manera el control de la legalidad de los actos administrativos, convirtiéndose esta vía o medios de protección de los gobernados en instrumentos de impartición de justicia administrativa.

Los medios de defensa del particular ante la propia administración pública, tiene un mero carácter administrativo, que se concretan en un recurso que tiene naturaleza administrativa. "Presentado ante una autoridad que no es de naturaleza administrativa, sino que además desarrolla en el orden del recurso y en la resolución del mismo una función administrativa."<sup>20</sup>

Los medios jurídicos de defensa ante la propia administración como una garantía jurídica contra la actuación ilegal de la administración que ponen en marcha su propio control; se someten al conocimiento y resolución del mismo funcionario que dicta el acto ilegal, al superior jerárquico e bien ante un órgano

<sup>19</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II. 14a. ed; Edit. Porrúa, México 1988, p.p. 268.

<sup>20</sup> Alzola, Ramón. Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo II. 3a. ed; Edit. Cans Sauch, Barcelona 1976, p.p. 618.

**CAPITULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

administrativo dictado; solicitando un reexamen del acto administrativo que cause agravios.

Esta iniciativa de los gobernados le permite recurrir a la administración nuevamente el procedimiento que generó el acto administrativo o resolución a efecto de verificar si se ajustaron al orden legal, y así asegurar la legalidad administrativa.

Este medio de protección e defensa permite hacerle ver a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y de esta manera poder reparar su error mediante una resolución que se encuentre opuesta a la ley. En esta vía de defensa del particular, previa a las acciones jurisdiccionales la administración no actúa como parte; su tramitación requiere de la instancia del gobernado que pone en movimiento el aparato administrativo, pues la autoridad por sí sola no puede iniciar su tramitación.

Por último es conveniente resaltar que la facultad que ejerce la propia administración sobre sus actos, no es un derecho subjetivo de los particulares pues la misma es una actitud espontánea de la autoridad; que en consecuencia no requiere que el particular formule petición alguna, ya que la administración con el propósito de que su resolución no cause consecuencias jurídicas ilegales, ella misma la modificará, revocará o la suspenderá unilateralmente.

La autoridad no podrá modificar resoluciones favorables a los particulares, por lo que este tendrá validez cuando este no afecte derechos ya adquiridos por los administrados, en respeto estricto del artículo 14 constitucional.



**2.3 LA ACCIÓN DE LOS PARTICULARES ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

El control que la administración pública ejerce sobre sus propios actos, a través de los recursos administrativos no basta y es insuficiente para proteger de manera eficaz los derechos e intereses particulares. " Pues aunque la administración pública pague por controlar sus funciones es necesario el establecimiento de otros medios cuyo trámite y decisión compete a organismos ajenos a ella. Tal necesidad dio como resultado el nacimiento del contencioso administrativo."<sup>21</sup>

La acción que los gobernados tienen sin salir del marco de la propia administración pública para obtener de la autoridad administrativa una revisión de los actos administrativos que se consideran contrarios a la ley, no es suficiente, ya que en la mayoría de las ocasiones no existe la imparcialidad necesaria para que los actos propios o de los inferiores al ser sometidos al examen de las autoridades administrativas puedan ser considerados como legítimos, y dejarse en consecuencia sin efectos, y más cuando en el seno de la administración los órganos que la integran actúan normalmente con criterios uniformes.

En este sentido en las legislaciones de diversos países se ha instrumentado el control jurisdiccional de los actos de la administración, por la razón de que debe de haber órganos diferentes e independientes de ella que puedan juzgar con autoridad de cosa juzgada las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración.

De esta manera los gobernados cuentan con acciones jurisdiccionales para la defensa de sus derechos; sin embargo existen diferentes formas y distintas entes jurisdiccionales ante los cuales los particulares pueden acudir en protección de sus intereses. El control jurisdiccional de la administración pública de origen a dos sistemas denominados:

<sup>21</sup> Pérez de Lara, Enrique. Notas de Derecho Constitucional administrativo, 1.ª ed. Edit. Porrúa, México 1969, p. 999.

CAPÍTULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1.- El sistema Francés.- Nace bajo la idea de división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que al existir equilibrio entre los poderes y al no quedar ninguno sometido a otro, el Poder Judicial no puede conocer de asuntos en materia administrativa.

Este sistema tiene su origen en dos reglas de separación:

a) La que impide a Tribunales Judiciales intervenir en la administración; regla que se contó en la aplicación del principio de división de poderes;

b) Y la que separa la administración activa de la administración contenciosa que tiene su fuente en la misma separación de poderes, que impide que la administración activa sea juez de sus propios actos.

Bajo esta perspectiva se crea el conocido Consejo de Estado Francés que en principio formó expediente de las controversias entre la administración y los gobernados considerando su decisión al soberano, bajo un sistema de justicia retenida. En 1848 se efectuó una transformación otorgándose facultades al Consejo de Estado para que éste instruyera las causas y emitiera resoluciones, dando lugar a un tribunal de justicia delegada.

En bajo este sistema donde se crean Tribunales Administrativos especializados e independientes del Poder Judicial, desvinculados de la administración pública, que conocen de los negocios de la administración; llevando un control jurisdiccional de los actos administrativos. Su jurisdicción se constituye con determinados tribunales que tienen como función el conocimiento de los litigios administrativos mediante la aplicación de normas de derecho administrativo.

2.- El sistema anglo-americano.- Bajo otra interpretación del principio de división de poderes, este sistema considera que la administración debe ser juzgada de la misma forma que los particulares, estando sometida a los tribunales de derecho común. En este sistema los órganos judiciales gozan de la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la administración; recomiendo el control de la legalidad en el Poder Judicial, este mediante por una

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

interpretación rígida del principio de división de poderes, ya que la función jurisdiccional es propia y exclusiva del Poder Judicial

El establecimiento del control jurisdiccional de la actividad administrativa, dio lugar al surgimiento del contencioso administrativo, el cual podemos definir como:

" La acción, juicio o recurso que se somete al conocimiento en unos sistemas a Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos autónomos, en relación a pretensiones fundadas en normas de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública por actos ilegales de esta que lesionan derechos de aquellos."

De lo anterior podemos decir que el contencioso administrativo es la acción, juicio o recurso llevado ante un órgano jurisdiccional independiente, sea este administrativo o judicial, por conflictos o controversias entre los gobernados y la administración.

El contencioso administrativo puede estudiarse desde dos puntos de vista los cuales son:

A) Desde el punto de vista formal.- Formalmente se integra el contencioso administrativo por los órganos jurisdiccionales competentes para resolver las controversias entre los particulares y la administración. Este criterio parte esencialmente del órgano que decide el conflicto; los casos pueden ser Tribunales Judiciales o Administrativos.

B) Desde el punto de vista material.- Se caracteriza el contencioso administrativo cuando surge un litigio entre un gobernado ofendido en sus derechos y la administración que realiza el acto ilegal.

El contencioso administrativo material se integra por los siguientes caracteres:

1.- Una controversia jurídica con el carácter de definitiva ya sea por su propia naturaleza o bien por que se hayan agotado los recursos previstos en las leyes;

**CAPITULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

**2.- Provocada por un acto administrativo dictado en uso de facultades regladas;**

**3.- Que afecte derechos subjetivos de carácter administrativo. El derecho subjetivo implica un interés directamente contemplado por la norma administrativa, configurándose los elementos de todo derecho subjetivo los cuales son: un sujeto activo, un sujeto pasivo, una prestación debida y un precepto o acto administrativo que le sirve de base y protección; o bien agravia intereses legítimos los cuales son intereses individuales indirectamente protegidos por la norma objetiva.**

**4.- Que lesione a un particular de manera personal y directa.**

**5.- Que incumpla la norma administrativa que regula su actividad y que a la vez protege tales derechos e intereses.**

Respecto de los actos que pueden ser materia del contencioso administrativo, deben ser actos administrativos fundados en leyes administrativas, dictados por la autoridad en uso de facultades fijadas por las disposiciones de la ley en desenvolvimiento de la gestión administrativa. Es conveniente decir que un acto emitido en uso de facultades discrecionales puede provocar una contención si en suar se ha servido de sus poderes para un fin distinto del cual lo fueron otorgados por la ley.

En nuestro país el control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa vía el contencioso administrativo, se lleva a cabo por Tribunales Administrativos situados fuera del Poder Judicial, con independencia a su vez de los órganos del Poder Ejecutivo; sin embargo, nuestra Constitución Federal también adopta el sistema judicialista o anglosajón, permitiéndose a los Tribunales Judiciales conocer de los controversias administrativas de acuerdo al artículo 104 fracción I B; así como a través del juicio de amparo, convirtiéndose los Tribunales Judiciales Federales en órganos encargados de revisar la constitucionalidad y legalidad de las sentencias de los tribunales administrativos y de los actos de la autoridad administrativa. Por lo que en nuestro sistema jurídico

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

existe un mecanismo híbrido de control de la legalidad de la acción administrativa.

Los Tribunales Administrativos a quienes se encomienda el conocimiento del contencioso administrativo de acuerdo a lo dicho en el párrafo que antecede, considerando como base el sistema francés, podemos definirlos como:

" Todo órgano que se encuentra fuera de la administración pública activa y del Poder Judicial, dotado de autonomía para resolver en forma imparcial y supraparte, en una controversia o litigio de carácter administrativo, ejerciendo funciones jurisdiccionales; y desarrollando a través de dicha función un control de la legalidad de los actos administrativos."

Los Tribunales Administrativos se encuentran agrupados en diferentes categorías de acuerdo a determinadas características que estos presentan; los criterios que se han utilizado son los siguientes:

A) Considerando la especialidad de la jurisdicción.- Dentro de esta categoría encontramos:

a) Tribunales administrativos de jurisdicción administrativa genérica.- Cuando los tribunales se encuentran en este supuesto dichos órganos jurisdiccionales conocen de toda clase de controversias administrativas. Ante estos casos deducidos sin distinción, todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

b) Tribunales administrativos de jurisdicción tributaria.- La jurisdicción administrativa ejercida por tribunales de dicha materia, han visto la necesidad de especializarse en distintas clases, una de ellas es la jurisdicción tributaria. Es innegable que el proceso tributario es el que mayor desarrollo ha alcanzado no solo en el ordenamiento jurídico mexicano; sino también en otros países, ya que es el conducto por el cual han progresado los Tribunales Administrativos, considerando que los órganos de jurisdicción tributaria han devenido en órganos de jurisdicción administrativa genérica.

B) En cuanto a la amplitud de las facultades de los Tribunales Administrativos.- Conforme a este criterio se clasifican en:

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

a) **Tribunales de jurisdicción retenida.**- Es la que se realiza por órganos que forman parte de la administración activa. Se ha considerado que esta clase de Tribunales no ejercen jurisdicción, debido a que carecen de autonomía respecto de la administración, formulando únicamente proyectos de resolución que deben someterse a la aprobación de las autoridades administrativas superiores.

b) **Tribunales de justicia delegada.**- En contraste con los anteriores estos poseen autonomía respecto de la administración y cuentan con facultades para dictar sentencia, no obstante su adscripción en el Poder Ejecutivo y sus limitaciones que tienen en la ejecución de las resoluciones. " Su carácter jurisdiccional e independiente los caracteriza como verdaderos tribunales, lo cual se acomoda con los tribunales de justicia retenida."<sup>22</sup>

Se considera que su jurisdicción es delegada por que en ellos recaen funciones jurisdiccionales que en otro tiempo correspondían a los órganos de la administración pública.

c) **Tribunales de plena autonomía.**- Son órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía con facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia, que no es susceptible de ser revisada por autoridades de la administración pública.

En el sistema jurídico mexicano los Tribunales Administrativos, gozan de plena autonomía para dictar sus fallos ubicándose estos en la estructura del Poder Ejecutivo.

C) Según las pretensiones deducidas y los efectos de la resolución.- Dentro de estas se encuentran:

a) **Tribunales administrativos de nulidad.**- Cuando un tribunal ejerce esta clase de jurisdicción sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido sometido a su conocimiento. En el caso que se declare la nulidad la autoridad administrativa deberá sustituir los actos declarados nulos por otro tipo de providencias, de acuerdo con el mandato en la resolución jurisdiccional.

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, p.p. 664.

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

En consecuencia este parágrafo el restablecimiento de la legalidad violada por la administración cuando ésta actúa por exceso de poder

Cuando los tribunales ejercen una jurisdicción de nulidad; el tribunal no cuenta con las atribuciones comunes de todo juzgador, ya que no puede pronunciarse más que anulación del acto, sin poder reformarlo, es decir sin poder modificar este.

b) Tribunales administrativos de plena jurisdicción.- Estos tribunales tienen facultad para dictar una sentencia en la que en forma específica se puede condenar a la administración a ejecutar una serie de prestaciones a favor del particular que impugna el acto administrativo de autoridad.

Los tribunales de plena jurisdicción cuentan con todos los poderes habituales de un juez, pudiendo condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada.

c) Tribunales administrativos de represión.- En este caso los tribunales llevan a cabo un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

d) Tribunales administrativos de interpretación.- El alcance de estos tribunales se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la administración pública.

Por medio de la interpretación " La autoridad antes de emitir un acto administrativo, solicitará al tribunal su opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto ."<sup>23</sup>

e) De acuerdo con los motivos aducidos para impugnar los actos administrativos.- Este criterio de clasificación ha sido elaborado por la doctrina y las jurisprudencias Italianas, la cual nos dice que existen los siguientes tipos de tribunales.-

<sup>23</sup> Martinus Maradeo, Manual. Derecho Administrativo Segundo Curso, 2a. ed; Ed. Norta, México 58 1991, p.p. 408.

**CAPITULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

a) **Tribunales administrativos con jurisdicción de legitimidad.**- A través de procesos de legitimidad estos tribunales revisarían la validez jurídica del acto administrativo que se impugne. Los vicios jurídicos que pueden afectar un acto son: Nulidad, incompetencia, y exceso de poder.

b) **Tribunales administrativos con jurisdicción de mérito.**- Por medio de los procesos de mérito, los actos administrativos serán impugnados respecto de su justificación, conveniencia y oportunidad. En este caso el juzgador valorará el acto bajo un criterio de prudente y buen administrador; teniendo el poder de sustituir el acto injusto e inoportuno.

El establecimiento del contencioso administrativo en el orden jurídico administrativo de nuestro país tiene como antecedente, la Ley para el Arreglo de la Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, en la que se prohibe al Poder Judicial conocer sobre cuestiones de la administración, debido a la independencia de los actos de esta y de sus agentes frente al Poder Judicial.

Este planteamiento provocó diversas controversias ya que la idea general que existía en esos momentos, radicaba en una estricta división de poderes, por lo que era inaceptable que el Ejecutivo ejerciera funciones jurisdiccionales; con este pensamiento se elaboró la Constitución de 1857, la cual en su artículo 97 otorgó a los Tribunales Judiciales Federales el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias; en tal sentido se empezaron a suscitarse diferentes tesis con la finalidad de combatir la existencia de los Tribunales Administrativos por considerarse violatorias del principio de división de poderes.

Por su parte, ya en el presente siglo tanto el proyecto como la Constitución de 1917 mantuvieron el principio de separación de poderes y el sistema judicialista; así se establecieron en el texto original de la Constitución la existencia de Tribunales Administrativos. Ante el cambio surgido en nuestra legislación al expedirse el 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, creándose el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso fiscal, y al establecerse en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado el 5 de noviembre de 1938, el Tribunal de Arbitraje; se presentó la necesidad de darles sustento



**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

constitucional a los Tribunales Administrativos, por lo que tuvieron que hacerse reformas y adiciones a la Constitución proceso que culminó con la publicación de los mismos en los meses de marzo y agosto de 1957; por lo que los Tribunales Administrativos se sustentan en los siguientes fundamentos constitucionales:

1.- En el artículo 73 de la Constitución se adiciona la fracción XXIX-H, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan Tribunales de la 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 reglas para su organización, y funcionamiento; así como los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

2.- Conforme a la fracción I-B del artículo 104 constitucional corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de la Contencioso Administrativo, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de los casos conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, en sujeta a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión del amparo indirecto, en contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

3.- El artículo 116 reformado en 1957 proporciona la base constitucional para que las constituciones y leyes de los Estados, instituyan Tribunales de la Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares. La reforma al texto de este artículo adaptó el régimen constitucional a la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa.

Por tales consideraciones, en nuestro país los órganos jurisdiccionales encargados de conocer en primer término de las controversias administrativas son los Tribunales Administrativos los cuales son:

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

**A) El Tribunal Fiscal de la Federación.-** Este órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía tiene las siguientes características atendiendo a las disposiciones legales que lo rigen y a la interpretación de esas normas:

a) Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir, es un medio de control jurisdiccional de la administración pública.

b) El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de este.

c) El Tribunal Fiscal es un tribunal de plena derecho.

d) La competencia del tribunal es limitada, y salvo los casos señalados es competencia no debe entenderse.

e) Es un tribunal de justicia delegada.

f) El Tribunal Fiscal carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad de leyes; dada la incompetencia para realizar funciones de control constitucional respecto de leyes administrativas inconstitucionales, el combate a estas sólo es posible por medio del juicio de amparo. En consecuencia el Tribunal Fiscal no cuenta con atribuciones de control de la constitucionalidad de leyes, ni para establecer interpretación directa del texto constitucional.

g) El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de anulación que sólo se constituye a declarar la validez o nulidad del acto o resolución que es impugnado; sin embargo, en otros casos la sentencia que dicta puede traer como consecuencia una condena para la autoridad demandada, pudiendo ser de plena jurisdicción. A este respecto mucho se ha debatido sobre el carácter de sentencias administrativas que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que hasta el momento exista un consenso doctrinal; así algunos autores como Emilio Margán Manzano, consideran que es de anulación; en cambio Serra Rojas y Nava Negrete entre otros, se inclinan en señalar que se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

De acuerdo a la doctrina la distinción entre el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción puede identificarse en cuanto a los siguientes aspectos:

1.- Por su finalidad, el Tribunal de simple anulación solo busca mantener la legalidad en la actividad administrativa, conociendo de la afectación a un interés legítimo de los gobernados; en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo, por lo cual este tipo de contencioso administrativo conoce sobre la violación de derechos subjetivos. De tal forma que ante el Tribunal Fiscal de la Federación por su finalidad se ventila un contencioso administrativo de plena jurisdicción, pues el juicio de nulidad requiere para su procedencia la afectación del interés jurídico del demandante.

2.- En cuanto al procedimiento, el de anulación se desarrolla en un juicio simple sin que sea necesaria la participación de la administración como parte demandada. En cambio el de plena jurisdicción es de carácter judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, así como de un proceso con sus respectivas etapas; el contencioso administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación de acuerdo al procedimiento, es de plena jurisdicción al estar integrado con los principios de un juicio procesal.

3.- De acuerdo a la sentencia, el de simple anulación solo declara la validez o nulidad del acto. En el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena; conforme a esta categoría el Tribunal Fiscal de la Federación en algunas casos es de anulación, y en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena a la autoridad.

4.- Por lo que hace a los efectos de la sentencia el contencioso de anulación solo anula la resolución impugnada por medio de una sentencia que no puede ser ejecutada por el propio tribunal. Por lo que hace al de plena jurisdicción el Tribunal el puede ejecutar sus propias resoluciones, ya que busca restituir un derecho subjetivo.

De acuerdo a lo anterior se puede concluir, que el contencioso administrativo que lleva acabo el Tribunal Fiscal de la Federación es mixto o

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

ecfónica, siendo en unas casos de anotación y en otros de plena jurisdicción epistémica que concuerda con la de los maestros Lucero Espinosa y Delgadillo Gutierrez.

b) El Tribunal Fiscal no cuenta con facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos, lo cual se logra en los casos de incumplimiento por la vía de amparo.

Sin embargo, al respecto resulta conveniente mencionar la siguiente tesis formulada en el amparo 1195/89:

" TRIBUNAL FISCAL. RECURSO DE QUEJA. Debe agotarse para exigir el cumplimiento de una sentencia.- Por virtud de lo establecido en el artículo 239 Ter, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del día 15 de enero de 1988, para obtener el cumplimiento de una sentencia pronunciada por alguna de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, excepto cuando se trate de actos negativos de la autoridad administrativa, el afectado deberá interponer el recurso de queja ante la misma Sala Regional que instruye el juicio de nulidad, razón por la cual ya no resulta aplicable el criterio sustentado por los tribunales de amparo, según el cual para lograr dicho cumplimiento procedía el juicio de amparo indirecto, pues este criterio partía del supuesto de que el Código Fiscal de la Federación no establecía un procedimiento para obtener el cumplimiento de las citadas sentencias situación que cambió con motivo de la adición indicada."

Amparo en Revisión 985/88.- Avelardo Cabarrubias de la Fuente.- 12 de mayo de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: J.S. Eduardo de Aguilar Cota.- Secretario: José Sánchez Mayán.

Sobre el particular el maestro Hugo Carrasco Briante opina lo siguiente: " Si es verdad que se han dado reformas legales para lograr que el Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a sus fallos si tenga fuerza obligatoria para hacerlos efectivos, y se cree el recurso de queja también es cierto que este se encuentra

**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

limitado, por lo que en última instancia el abogado de los contribuyentes se ve en la necesidad de acudir al juicio de amparo..."<sup>24</sup>

Concuerda con su opinión la siguiente tesis:

**" TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EJECUTORIAS DEL.-** La sola abstención o negativa a cumplir una sentencia definitiva de dicho Tribunal, priva al quejoso de los derechos generales a su favor y ello se traduce en la violación de sus garantías individuales."

Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa Informe de 1977, Tercera Parte, pág. 247.

Sobre el particular creemos que dicho tribunal carece de facultades para ejecutar sus fallos ya que el recurso de queja contemplado en el Código Fiscal de la Federación solo procede por exceso o defecto en la ejecución de sus sentencias; la falta de ejecución provoca una prolongada espera del particular obligándolo a acudir a una instancia más elevada en detrimento de la pronta y expedita administración de justicia.

B) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.- Se trata de un Tribunal Administrativo local, creado el 17 de marzo de 1971 para dirimir las controversias entre el Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal, y los particulares. Por reformas en los años de 1975 y 1979, se ampliaron sus facultades para conocer de cuestiones fiscales de carácter local; dicho tribunal cuenta con las siguientes características:

- a) Es un tribunal administrativo.
- b) Es un órgano jurisdiccional no integrado al Poder Judicial, con autonomía para dictar sus fallos.
- c) Es un tribunal de simple instancia.

<sup>24</sup> Carrasco Iriarte, Nega. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, 4a. ed; Edn. Thomas, México 1984, p.p. 451 y 452.

**2.4 EL CONTROL DE LA ACCION ADMINISTRATIVA POR TRIBUNALES JUDICIALES FEDERALES.**

Nuestro régimen jurídico está integrado de tal manera que cualquier acto que agravia a un particular dictado por la administración pública puede derivar en conocimiento de los Tribunales Judiciales Federales a instancia de parte agraviada.

De tal forma que los procedimientos administrativos y las resoluciones que los coliman, sean de autoridades administrativas o de Tribunales Administrativos encuentran acceso dentro de la esfera de competencia del Poder Judicial Federal.

El control de la acción administrativa por parte de los órganos judiciales se da en el derecho mexicano por medio de la institución del Juicio de Amparo. En este orden de ideas resulta necesario que demos de manera general pero precisa un concepto de juicio de amparo.

" El juicio de amparo es un medio de control y protección de la constitucionalidad y de la legalidad, que se inicia por la acción de los particulares ante Tribunales Judiciales de la Federación, contra leyes o actos de autoridad considerados violatorios de las garantías individuales con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de dicho acto o ley, restituyendo al agraviado el pleno goce de sus garantías."

Se trata de un control jurisdiccional a través de los Tribunales Federales, el cual mediante la tutela de las garantías individuales obliga a la administración a actuar con apego a la ley y a la norma jurídica fundamental, cuando indudablemente a violando los derechos públicos subjetivos de que gozan los gobernados.

El juicio de amparo tiene como objeto esencial tutelar el ordenamiento jurídico superior que es la Constitución, ante posibles violaciones que cometan las autoridades del Estado, en los casos previstos por el artículo 103 constitucional; es decir realiza un control de la Constitución y de la legalidad brindando protección y defensa a los gobernados frente al poder público. Esta

## **CAPÍTULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

tutela se imparte siempre en función del interés particular del gobernado, ya que sin la afectación en su esfera de derechos por un acto de autoridad el amparo es improcedente.

En nuestro régimen jurídico dicha finalidad del amparo se ha ampliado a un minucioso control de la legalidad; extendiéndose su objeto preservador a los ordenamientos legales secundarios, lo cual se logra indirectamente por la aplicación de los artículos 14 y 16 de la Constitución; que consagran la garantía de legalidad, por lo que como medio de control de la constitucionalidad se ha complementado y perfeccionado convirtiéndose en una institución de control total, como acertadamente lo señala el maestro Burgos Brito.

De esta manera el juicio de amparo es un sistema de control de la constitucionalidad y de la legalidad, convirtiéndose en un medio tutelar del régimen jurídico íntegro, tanto de los preceptos constitucionales, como de la legislación ordinaria hasta los reglamentarios; ya que a la Constitución deben sujetarse sin excepción la actuación de todos los poderes y sus autoridades; por lo que cuando estas no observan los mandatos constitucionales surge la posibilidad para los afectados por tal situación de promover el juicio de amparo.

Los órganos que intervienen en el amparo administrativo según su competencia son:

- 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.
- 3.- Jueces de Distrito en Materia Administrativa.

En toda la república no se encuentran Tribunales y Jueces de Distrito exclusivamente abocados a la materia administrativa, por lo que en los lugares en que no se da esa especialización, serán los Tribunales Colegiados y Jueces de Distrito con competencia amplia a los que tocan resolver las controversias administrativas planteadas.

Rigen al juicio de amparo los siguientes principios fundamentales:

- 1.- Iniciativa de parte agraviada.
- 2.- Agravo personal y directo.

**CAPITULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

- 3.- Relatividad de las sentencias de amparo.
- 4.- Definitividad.
- 5.- Estricto derecho.
- 6.- Principio de prosecución judicial del amparo.

Por lo que hace al juicio de amparo en materia administrativa este se despliega en dos especies o sectores que son:

**A) Amparo Directo.**

El amparo directo procede contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales regionales o por la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al igual que contra los fallos definitivos dictados por Tribunales Administrativos locales. Tiene por objeto central realizar un análisis o revisión de las violaciones procesales o de fondo en que hubiesen incurrido dichos tribunales; todo lo anterior en términos de lo dispuesto por los artículos 107 fracción V de la Constitución Federal; 44, 48, 158 y 159 de la Ley de amparo y 44 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La demanda de amparo correspondiente deberá presentarse en el Tribunal Administrativo que haya dictado la sentencia o resolución definitiva que resuelva la controversia administrativa ante él planteada, debiendo esta Tribunal remitir la citada demanda de amparo para su tramitación ante el Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, en los circuitos en los cuales exista especialización. En caso especial la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ejercer su facultad de atracción para conocer de los juicios de amparo directo dependiente de la importancia y trascendencia que reviste el asunto; de acuerdo a lo previsto en la parte final del artículo 107, fracción V de la Constitución. La substanciación del juicio de amparo directo se registrará por el Título Tercero Capítulo Cuarto de la ley de la materia.

En términos generales, las sentencias de los Tribunales Colegiados pronunciadas en los juicios de amparo de una sola instancia, son firmes e inatacables, pero en los casos en que dichas fallos decidan sobre la



**CAPÍTULO SEGUNDO MEDIO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

inconstitucionalidad de una ley o estatutos interpretación directa de un precepto de la Constitución procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias pronunciadas en los juicios de amparo pueden dictarse en las siguientes sentidas:

1.- Bajar firme la sentencia del Tribunal Administrativo, en el caso de que los agravios del quejoso resulten infundados e inoperantes; por lo que se determina la constitucionalidad, del acto reclamado declarando la validez del mismo, y su eficacia jurídica y constitucional.

2.- Dar sobreseimiento al juicio de amparo, mediante un acto jurisdiccional culminatorio del juicio, por la aparición de causas de improcedencia señaladas en el artículo 73 de la Ley de amparo, y por las situaciones previstas en el artículo 74 de la misma ley. Estas sentencias no deciden sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, concluyendo el juicio de amparo sin un análisis del fondo del asunto.

3.- Las sentencias que conceden el amparo y protección de la justicia de la unión al particular promovedente, mediante la declaración de inconstitucionalidad de los actos que se reclaman por violatorios de las garantías individuales, obligando a la autoridad responsable a restituir al quejoso el goce y disfrute de las garantías violadas.

En materia administrativa los tribunales administrativos quedan obligados a seguir las directrices de la sentencia de amparo, entendiéndose la posibilidad de que el quejoso pueda interponer recurso de queja por defecto de fondo en el cumplimiento de la sentencia ante el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación dependiendo de quien hubiese conocido del juicio de amparo.

**B) Amparo Indirecto.**

La doctrina le ha otorgado la denominación de indirecto o la instancia en virtud de que admite una segunda instancia, en el caso de que las partes en el mismo se encuentren inconformes con la resolución dictada por el Juez de Distrito.

## **CAPÍTULO SEGUNDO MEDIOS DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Se impugna a través de esta vía de amparo, los actos y resoluciones de la administración pública cuando estos no sean susceptibles de ser combatidos ante los Tribunales Administrativos, así como también en los casos en que los administrados impugnan además del acto o la resolución concreta de la autoridad, la Ley Federal o Local que sirve de fundamento al acto o resolución por considerarla inconstitucional.

De manera general que si el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, por exclusión, el juicio de amparo indirecto procede contra toda clase de actos que no sean del conocimiento del amparo uni-instancial.

El amparo indirecto encuentra su fundamento constitucional y legal en el artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, y 114 y 115 de la Ley de Amparo. Los actos reclamados en materia administrativa pueden ser:

1.- Los actos y resoluciones de la administración pública no susceptibles de ser combatidos por otra vía o recurso.

2.- La expedición y promulgación de leyes, así como el primer acto concreto de aplicación.

3.- Las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos que no posean carácter de sentencia definitiva, y que no pueden ser impugnadas como violaciones procesales de la sentencia definitiva; concretamente los actos dictados fuera e después de concluido el juicio, los que afecten a personas extrañas a él, así como contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

Así mismo es conveniente señalar que en el juicio de amparo en materia administrativa, existe la prohibición legal contenida en el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo de impugnar de manera inmediata los actos administrativos o resoluciones de esta misma naturaleza ante los jueces de amparo, debido a la existencia de recursos administrativos y al fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales administrativos; excepto en los casos de que se reclamen

**CAPÍTULO CUERPO UNICO DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

**violaciones directas o principios constitucionales, de manera que antes de intentar la vía de amparo han de agotar los otros medios de defensa.**

**CAPITULO TERCERO.**  
**EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

**3.1 ASPECTOS GENERALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

**A) CONCEPTO.**

**B) CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

**3.2 ELEMENTOS O REQUISITOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

**3.3 EFECTOS DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

**3.4 FINALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

### **3.1 ASPECTOS GENERALES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

La administración pública y los órganos que la componen, deben de ajustar sus actos a las normas jurídicas, tanto legales como constitucionales que regulen su actividad, de tal manera que los actos administrativos a través de los cuales se desarrolla la actividad de la administración, tienen que estar fundados en leyes u ordenamientos jurídicos aplicables, que le den a ese acto un soporte de legalidad que resista un análisis frente a la Constitución Federal. Sin embargo, la posibilidad de irregularidades en la actuación de la administración provocadas por un personal administrativo no siempre idóneo e impropriado, exceso de poder de los servidores públicos encargados de aplicar las leyes y de dictar los actos administrativos, interpretaciones erróneas de los ordenamientos jurídicos; y si a esto le agregamos la existencia de normas discrecionales, el riesgo de que las resoluciones de la autoridad adolecen del vicio de ilegalidad se intensifica, esto por la razón de que en muchas ocasiones se confunde discrecionalidad con inobservancia de la ley.

Ante la necesidad de que los particulares cuenten con garantías y defensas que ejerzan un control sobre los actos administrativos considerados ilegales, se han establecido los recursos administrativos; en los cuales se realizan un examen que le permite a la administración recurrir nuevamente al procedimiento que genere el acto o resolución administrativa, con el objeto de verificar que se hayan ajustado al orden legal, asegurando así, la legalidad administrativa. Este control administrativo tendrá por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto administrativo, el cual se deberá aplicar tanto a la actividad reglada de la autoridad pública como a la discrecional; pues es en los actos discrecionales donde la autoridad podría caer en abuso de poder.

En los recursos administrativos la administración pública no es parte, ni participa de un procedimiento jurisdiccional, a ella es a quien le incumbe la dirección del procedimiento, a través del cual se tramita el recurso, así como la resolución de la cuestión planteada indagando y determinando la verdad sobre los hechos del litigio; por tanto concretándose este a confirmar, revocar o modificar

### **CAPITULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

---

su propio acto, o el de un inferior determinando de esa manera, si el acto se ha ajustado a la ley.

El recurso administrativo como medio de defensa, se ubica en la propia administración con una naturaleza eminentemente administrativa, donde se ejerce una función de la misma clase y más concretamente de control mediante el examen de sus propios actos en lo que se refiere a la legalidad.

La impugnación que se realiza al acto administrativo, vía recurso administrativo ante procederá en los casos en que el ordenamiento jurídico en base al cual se dictó el acto contempló ese medio de defensa. En el caso contrario el gobernado tendrá que acudir a la vía jurisdiccional, ya sea ante Tribunales Administrativos, o bien ante Tribunales Judiciales a través del juicio de amparo.

La existencia y tramitación de los recursos administrativos está sujeta a una serie de principios que de una u otra forma el legislador debe incluir al establecerlos en las leyes respectivas.

A) Principio de legalidad objetiva.- El cual se refiere a que el recurso administrativo además de proteger los intereses particulares, debe mantener el imperio de la legalidad y la justicia, en el funcionamiento de la administración.

B) Principio de oficialidad.- Este principio indica que independientemente de que el recurso administrativo se inicie a instancia de parte, su impulso es de oficio, ya que además de satisfacer el interés individual el recurso también satisface un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración; de tal modo que la autoridad en la que realiza todos los actos necesarios para integrar el expediente con el propósito de dictar resolución.

C) Principio de la verdad material.- En base a este principio la autoridad administrativa para tomar una decisión justa, debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, allegándose todo lo necesario, y no considerar solo lo alegado por los particulares.

E) Principio de intermedialidad.- De conformidad con este principio se considera que toda exigencia técnica que condicione la procedencia del recurso o limite la acción del órgano revisor del acto, contribuye a negar la justicia más

## **CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

elemental; por lo que se debe establecer un mínimo de requisitos al escrito de interposición del recurso para que el recurrente acredite sus pretensiones agraviadas, y en caso de que incurra en alguna omisión concediéndose un término para que lo subsane, aclare, corrija o complete.

F) Principio de debido proceso.- Consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución, el cual constituye una garantía para el gobernado frente al poder público, la cual se traduce en:

- 1.- Que el recurso sea substanciado y resuelto por autoridad competente.
- 2.- Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, que deban ser valorados y analizados por la autoridad.
- 3.- Que se permita al recurrente ofrecer o rendir pruebas.
- 4.- Que exista constancia por escrito de todo lo actuado por medio de un expediente.
- 5.- Que exista prontitud y agilidad en el desarrollo de los trámites.
- 6.- Que se pongan a la vista de los particulares las actuaciones administrativas para que pueda alegar sobre ellas.
- 7.- Que la resolución que recaiga en el recurso sea expresa y esté adecuada y suficientemente fundada y motivada.

### **A) Concepto.**

En base a una exploración realizada con el objeto de extraer un concepto de recurso administrativo; se cita de la fuente doctrinal, a los siguientes tratadistas:

Para Gabino Fraga " El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e 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 la inequivalencia del mismo."<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Fraga, Gabino. Ob. Cit., p.p. 438.

Enrique Pérez de Lada, Enrique. Ob. Cit., p.p. 263. " Son medio por los cuales se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva si procede confirmarlo, modificarlo o anularlo."<sup>26</sup>

El maestro Serva Rojas sobre el recurso administrativo ha señalado " Es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen las gobernadas afectadas, en contra de un acto administrativo que lesiona en esfera jurídica de derechos e intereses, ante la propia administración que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que los revoque, anule, revoque o modifique, una vez comprobada la ilegalidad e imparcialidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento judicial."<sup>27</sup>

Emilia Margala Manotas, define al recurso administrativo como " Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictadas en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento jurídico aplicable o falta de aplicación de la disposición debida."<sup>28</sup>

Tomando en cuenta a los autores mencionados, estamos en posibilidad de proponer nuestra propia concepción en las siguientes términos:

" Es un derecho del gobernado que se traduce en un medio de defensa, protección e impugnación establecida en la ley en beneficio de los particulares, que encuentran lesionado en esfera jurídica de derechos, por actos e resoluciones administrativas violatorias del ordenamiento jurídico aplicable; al cual se interpone ante la propia administración pública con la finalidad de que la autoridad revise el acto impugnado en cuanto a su legalidad, para así poder recibir el lo modifca, anula o confirma."

<sup>26</sup> Pérez de Lada, Enrique. Ob. Cit., p.p. 263.

<sup>27</sup> Serva Rojas, Andrés. Ob. Cit., p.p. 651.

<sup>28</sup> Margala Manotas, Emilia. El Recurso Administrativo en México, 3a. ed. S.E. Porrúa, México, 1993, p.p. 18.



***B) Clasificación de los recursos administrativos.***

Al respecto la doctrina y la legislación son poco uniformes y al muy prácticas, ya que han atendido a diversos criterios para clasificar a los recursos administrativos. Por nuestra parte consideraremos la caracterización más importante de los recursos, la cual los agrupa en varias categorías que permite distinguirlos, y así tenemos que el recurso administrativo se clasifica:

a) En atención a la autoridad ante quien se interpone.- De acuerdo a este criterio existen tres clases de recursos:

1.- Recursos que se promueven ante la misma autoridad que dictó el acto.- Este recurso ha sido denominado de reconsideración independientemente del nombre con que se lo designe (inconformidad, oposición o revocación); en estos recursos la misma autoridad vuelve a considerar una situación para determinar si la anula, modifica o confirma, de acuerdo con la convicción a que llegue con los elementos que el particular aporte.

Esta clase de recursos es aconsejable establecerlos, tratándose de resoluciones cuya legalidad sea ocasionada por errores de cálculo, numéricos o de procedimientos. Sin embargo, existen ordenamientos que prevén la revisión del fondo del asunto ante la misma autoridad que emitió el acto, lo que tiene poca efectividad, ya que la inconformidad poco hará variar el criterio de la autoridad al resolver la cuestión planteada.

2.- Recursos que se promueven ante una jerarquía superior.- Es aquel que es intercedido y resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que dictó el acto impugnado, a este recurso se lo conoce con el nombre de revisión; dentro de estos el particular cuenta con mayores posibilidades de éxito, debido a que el recurso será analizado por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron origen al acto impugnado.

3.- Recursos que se promueven ante un órgano diferente.- Esta clasificación implica la existencia de un órgano especializado que carece de mando sobre la autoridad emisora del acto, a quien se le encarga la tramitación y resolución del recurso administrativo.

**CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

b) En atención a quien lo interpone.- Conforme a este punto de vista se clasifican en:

1.- Por el directamente afectado por el acto.- Tiene un interés directamente afectado el titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa; es decir, el destinatario del acto administrativo, el cual siente lesionada o vulnerada su esfera jurídica de derechos; por lo que se encuentra facultado para interponer el recurso administrativo correspondiente.

2.- Por un tercero directamente afectado.- Aquí el recurso administrativo es interpuesto por cualquier persona. " Un ejemplo de este tipo de recursos lo encontramos en el artículo 25 de la entonces Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, al admitir que hay terceros que pueden resultar perjudicados por el otorgamiento de franquicias fiscales, reconocimientos un interés legítimo o derecho para agotar el recurso administrativo previsto en dicho precepto."<sup>29</sup>

c) En atención al objeto que se persigue.- En atención a este criterio se clasifican en:

1.- Recurso de reconsideración o de revocación.- Son establecidas con la finalidad de que la autoridad reconsidere su acto, por la razón de que causó perjuicio por causas ajenas al fondo del asunto; es decir, se pretende la revocación total o parcial de la resolución impugnada por contener errores numéricos de cálculo o de procedimientos.

2.- Recurso de Revisión.- Es aquel que tiene como finalidad el que una autoridad superior o una dependencia especial revise las violaciones de fondo alegadas contra la resolución impugnada por el recurrente.

En nuestro derecho mexicano la legislación federal no es uniforme en cuanto al nombre de los recursos, en atención al objeto que persiguen; y así vemos que unas leyes se les denomina inconformidad en otras revisión, reconsideración, revocación, apelación e incluso apelación.

d) En atención a la materia.- Sobre este punto la doctrina señala que pueden establecerse recursos administrativos en los que se impugnan

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.p. 37.

### **CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

resoluciones que se rigen por el derecho público, y resoluciones que se norman con el derecho privado; lo que es aceptable ya que si la autoridad administrativa al celebrar un contrato con particulares acuerda someter todo conflicto que se suscite por la interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común no puede limitarse la intervención de los Tribunales Judiciales, mediante la creación de recursos administrativos de agotamiento previo al sometimiento de las controversias ante la autoridad judicial, pues se le estaría violando derechos adquiridos a los particulares.

e) En atención al ordenamiento que lo establece.- De este criterio se desprende la siguiente división:

1.- Recursos administrativos establecidos en ley.- En la mayoría de las ocasiones el recurso administrativo debe estar necesariamente previsto en un ordenamiento formal y materialmente legislativo, siendo aquel que expide el órgano a quien la Constitución le confiere dicha facultad.

2.- Recursos administrativos establecidos en reglamentos autónomos.- Los recursos administrativos pueden establecerse en un reglamento pero siempre y cuando, este no sea de ejecución, es decir aquel que tiene como finalidad aclarar las disposiciones contenidas en una ley emanada del Congreso de la Unión, ya que si la ley no establece un recurso administrativo, el reglamento de ejecución no puede crearlo pues estaría creando un medio de defensa no incluido por la ley que reglamenta desbordando el límite que debe tener, que es precisamente el precepto legal que reglamenta.

De lo anterior podemos decir, que el reglamento que provee la existencia de un recurso administrativo solo puede ser un ordenamiento autónomo, como lo es el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal, ya que en este caso el reglamento no está violando o excidiéndose de ley alguna.

f) En atención a su naturaleza.- Conforme a este punto de vista el recurso administrativo se clasifica en:

**CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

---

1.- **Recursos obligatorios.**- Son de agotamiento forzoso aquellas que el particular debe tramitar antes de acudir a juicio ante un órgano de control jurisdiccional.

2.- **Recursos optativos.**- Son aquellas en las que queda a criterio del particular el agotar el recurso administrativo, o bien acudir directamente en ejercicio de una acción jurisdiccional ante Tribunales Administrativos o Judiciales.

a) **En atención a la Legislación Federal.**- En este criterio ubicamos:

1.- **Recursos administrativos especiales.**- Los cuales se encuentran consignados en ordenamientos jurídicos especiales, como lo son todos los previstos en las leyes administrativas.

2.- **Recursos administrativos generales.**- Son aquellos que se encuentran previstos en ordenamientos de aplicación supletoria y que se aplican en todo lo no previsto por las leyes especiales, tal es el caso de los recursos previstos en Código Fiscal de la Federación; al respecto es importante señalar que en materia administrativa no hay un Código Administrativo que se aplique supletoriamente en todo lo no previsto por las leyes administrativas, pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no puede considerarse como una compilación sistemática de diversas disposiciones de procedimiento administrativo.

3.- **Recursos administrativos contenidos en leyes administrativas.**- Son aquellas que regulan la materia administrativa en su sentido lato.

4.- **Recursos administrativos contenidos en leyes tributarias.**

5.- **Recursos universales.**- Son los que proceden contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una ley, sin importar la causa de ilegalidad que se va a hacer valer, ya sean violaciones al procedimiento, formalidades, de fondo o incompetencia.

6.- **Recursos específicos.**- Son los que se interponen contra determinados actos que se encuentran previstos en la ley correspondiente que establezca el recurso administrativo.

b) **En atención al alcance de las facultades revisoras de las autoridades administrativas.**- Dentro de este criterio se encuentran:

### **CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

---

**1.- Recursos administrativos limitados.-** Son aquellos en los que la autoridad revisora sólo podrá examinar la resolución recurrida en base a los agravios que contra de ella se hayan verificado.

**2.- Recursos administrativos ilimitados.-** Son los que otorgan a la autoridad que conoce y resuelve el recurso, la facultad de revisar todo lo actuado, para el efecto de anular, modificar o confirmar la resolución impugnada.

**1) En atención a los efectos que produce la interposición del recurso administrativo.-** De acuerdo a esta categoría pueden ser:

**1.- Recursos suspensivos.-** Son aquellos que en interposición detiene la ejecución e la posibilidad de ejecutar el acto reclamado.

**2.- Recursos no suspensivos.-** Son los que se tramitan y deciden sin perjuicio de que en el ínter se cumpla o se ejecute la resolución impugnada.

**3.2 ELEMENTOS O REQUISITOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

La doctrina ha establecido que el recurso administrativo debe contener determinados elementos necesarios y constitutivos del mismo que son los siguientes:

1.- La existencia de una ley que lo prevenga.  
2.- La existencia de una resolución o declaración administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente, la cual constituye la base para la impugnación, es decir, el acto impugnado. La existencia esta de un acto o resolución administrativa expedida en contra de un particular, no implica que inmediatamente pueda impugnarse en un recurso administrativo, ya que la misma debe reunir ciertas características para que sea una resolución impugnabile. Las características que debe reunir son las siguientes:

- a) que sea definitiva.
- b) que sea personal y concreta.
- c) que cause un agravio.
- d) que conste por escrito, a excepción de la negativa ficta.
- e) que la resolución sea nueva, significa que lo que en ella se resuelve no haya sido materia de otra resolución anteriormente dirigida a la misma persona, que se atada a hechos que hubiesen sido consentidos expres o tácitamente, y que no haya sido materia de juicio o de un recurso especial.

3.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes se interpone y tramita el recurso administrativo, la que pueden ser, la misma autoridad que dictó el acto, una de más alta jerarquía e incluso ante un órgano o dependencia especial.

4.- El establecimiento de un plazo para interponerlo, ya que el recurso nunca se tramita de oficio teniendo la ley que señalar el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación. De omitirse este dato para la materia tributaria se estará a lo que dispone el artículo 121 del Código Fiscal, el cual previene que el recurso deberá presentarse dentro de los 45 días siguientes a

**CAPITULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

aquel en que surta efectos la notificación del acto que se impugna; cuando esa omisión se dé, en una Ley administrativa el recurso puede oponerse en cualquier tiempo; pudiendo aplicarse supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la cual fija un plazo de 15 días para interponer el recurso administrativo, siempre y cuando este permitida la aplicación supletoria por el ordenamiento que se pretenda suplir, pues las autoridades por su propio provecho no pueden realizar dicha aplicación.

5.- La fijación de requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso. Al respecto Emilio Margain Manzano señala que "Los requisitos de admisión del recurso administrativo que se haga valer se clasifican en esenciales y formales. Los requisitos esenciales para la admisión del recurso deben de estar consignados en el ordenamiento legal correspondiente y su incumplimiento por parte del reclamante dará origen a que se tenga por no presentada la inconformidad. En cambio, los requisitos formales son aquellos que aún cuando no se satisfagan por el interesado no traen consigo el desechamiento de la inconformidad, pero sí pueden ocasionar que la resolución administrativa que recaiga sea desfavorable a sus intereses por no haber estado la autoridad en condiciones de analizar debidamente el problema."<sup>30</sup>

Sea requisitos esenciales que deben incluirse en el escrito de presentación del recurso:

- a) Que conste por escrito.
- b) Que contenga el nombre y domicilio del recurrente, podrá señalarse un domicilio legal pero en materia tributaria deberá consignarse el domicilio fiscal manifestando también el Registro Federal de Contribuyentes.
- c) Que el escrito se encuentre firmado por el interesado o por el representante legal.

Sea requisitos formales del escrito de presentación del recurso administrativo:

<sup>30</sup> Idem, p.p. 70,71.

**CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

A) Que el escrito sea claro, que no sea oscuro de tal manera que se permita a la autoridad entender lo que se manifiesta.

B) Que el escrito cumpla lo siguiente:

a) Quien promueve.

b) La autoridad responsable que emitió la resolución impugnada.

c) El acto o resolución que se impugna.

d) Exposición de los hechos antecedentes de la resolución y que culminan con su emisión.

e) Que se funde la pretensión por medio de la cita de derechos en que se apoya el recurso.

f) Citación de las pruebas que demuestran la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de derecho.

De no cumplirse con estos requisitos puede ocasionarse que la autoridad confirme la resolución impugnada ante la imposibilidad de juzgarla. Sin embargo, en el caso del que el particular recurrente omite exponer correctamente alguno o algunos de los requisitos señalados, la autoridad está obligada a requerir al particular para que subsane o corrija su omisión con el apercibimiento legal, consistente en tener por no interpuesto el recurso, o desecharlo, dependiendo del requisito omitido y de cada ley administrativa en particular.

6.- La existencia de un procedimiento adecuado para la tramitación del recurso, en el cual las etapas procedimentales no serán tan rígidas como las seguidas en un procedimiento judicial, no obstante es necesario que se respeten determinadas etapas y formalidades del procedimiento.

7.- Un periodo de admisión de pruebas que de al particular la oportunidad de demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida.

8.- La obligación que tiene la autoridad administrativa revisora de dictar una nueva resolución. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, e incluso la confirmación o eliminación del recurso.



### **CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Esta obligación de dictar resolución que debe ser expresa, se funda en la razón de que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual denominada derecho de petición contenida en el artículo 8° de la Constitución Federal.

9.- La posibilidad de impugnar la nueva resolución que se dicta en el recurso, ante tribunales jurisdiccionales. Si no se otorga este derecho no existirá obligación por parte del particular de agotar el recurso, ya que con exigencia sería violatoria del artículo 13 de la Constitución, por considerarse que en este caso la autoridad administrativa se erige en un Tribunal especial.

La doctrina y nuestros Tribunales han coincidido en aceptar que el recurso administrativo no es sujeto a las mismas formalidades y tecnicismos propios de los que se presentan ante órganos jurisdiccionales; sino que deben darse el máximo de facilidades a los particulares para que puedan hacer uso de esos medios de defensa ante la misma administración, mediante el establecimiento de un mínimo de requisitos que se exijan a los particulares en el escrito de interposición del recurso.

No obstante lo anterior y compartiendo la misma opinión del maestro Emilio Margain Manzano, consideramos que los recursos administrativos establecidos en las diversas leyes administrativas y tributarias, así como el establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo denominando recurso de revisión; y que intentan la unificación de los recursos administrativos establecidos en distintas leyes administrativas; son recursos eminentemente técnicos cuyo conocimiento debe corresponder a funcionarios en derecho, ya que el monopolio de estas características trae consigo el que muchos particulares al estar así asesorados por personas improprias, no obstante de tener la razón y al haber sufrido un agravio en sus derechos, pierden una oportunidad de defensa que difícilmente se podrá remediar; provocando lo anterior que los recursos no sean un medio de protección de sus intereses para cualquier gobernado ante los tecnicismos, formas y requisitos que en algunas casos llegan a ser demandados rígidos.

**3.3 EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Podemos decir que los efectos que produce la interposición del recurso administrativo son los siguientes:

1.- El efecto inmediato derivado de la interposición del recurso administrativo consiste en la interrupción del plazo para que el acto impugnado adquiera carácter ejecutivo.

2.- En interposición produce el efecto de imponer a la autoridad que conoce de la tramitación del recurso, la obligación de proceder a un nuevo examen de la cuestión impugnada, y resolver expresamente sobre la misma, aunque sea en el sentido de confirmar la anterior resolución.

3.- La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

Sobre este tercer efecto resulta conveniente considerar, que el Estado de derecho mantiene la presunción de que todas las actos dictados por la administración pública en el desempeño de sus actividades, se presumen realizados en la esfera de su competencia. Revisando el acto administrativo que se ha perfeccionado por reunir todos los elementos y requisitos necesarios para su formación, los siguientes caracteres:

a) Goza de presunción de legitimidad, lo cual significa que el acto debe tenerse por válido, mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez; es decir, se trata de una presunción *ius tantum*.

b) Traen aparejada ejecución.

Así mismo dos principios generales regulan la actividad de la administración pública:

a) El principio de legitimidad de los actos realizados por la administración pública y;

b) La afirmación de que los servicios públicos no deben interrumpirse o suspenderse, sino por causas graves.

Por las razones anteriores, la doctrina administrativa sostiene que debido a la presunción de legitimidad de que goza la actividad administrativa, la

interposición de un recurso no debe ser obstáculo para que el Estado continúe sus actividades. Por lo que no puede considerarse de manera general el efecto suspensivo de los recursos, sin que tampoco pueda establecerse el principio opuesto; es decir, de que nunca debe suspenderse la ejecución del acto que se recurre. En consecuencia la cuestión de los efectos suspensivos de los recursos debe ser regulada por el derecho objetivo.

Sobre este particular el maestro Serra Rojas opina que " En aquellos casos en que el interés público se asegura convenientemente o no se comprometa un interés general en forma manifiesta debe aceptarse que una vez interpuesto un recurso administrativo puede suspenderse la ejecución del acto reclamado."<sup>31</sup>

La regla general debe ser la ejecución inmediata de los actos administrativos; la que tiene la excepción de otorgar la suspensión cuando la ley estime que no se causan perjuicios a la colectividad. Por lo tanto, el recurso administrativo tendrá efectos suspensivos cuando:

- a) El ordenamiento jurídico en que está establecido el recurso disponga expresamente que este producirá efectos suspensivos.
- b) La administración disponga, ya sea de oficio o a petición de parte la suspensión de la ejecución del acto impugnado, atendiendo a circunstancias especiales que la justifiquen.
- c) La ejecución del acto administrativo cause perjuicios de imposible reparación al recurrente.

Por último; nuestra legislación de amparo ha sostenido que el la ley que regula el recurso administrativo no consigue en forma de detener los efectos del acto impugnado no existe obligación de agotarlo. Estableciendo el artículo 73 de la Ley de Amparo en su fracción XV, lo siguiente:

" El juicio de amparo es improcedente:

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, que deban ser revueltas de oficio conforme a la ley que las rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal,

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, p.p. 622.

**CAPÍTULO TERCERO EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**

---

por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley."

Sobre el particular la Segunda Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la siguiente jurisprudencia:

" No existe obligación de agotar previamente el amparo el recurso de reconsideración que establece el artículo 16 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, porque la interposición de ese medio de defensa no suspende los efectos de los actos reclamados, en los términos que previene la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo."

Valida en la tesis de ejecutorias, 1917-1975. Agéndice al Resumen Judicial de la Federación, tercera parte II, Segunda Sala p.563.

**3.4 FINALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

El recurso administrativo como medio de protección jurídica de los particulares afectados por la acción administrativa, persigue las siguientes finalidades:

1.- Otorgar a los gobernados una defensa o garantía jurídica, en el propio campo administrativo; que sea sencilla y eficaz como medio jurídico de defensa de los particulares, y de control de la legalidad en la actuación de la autoridad administrativa.

2.- Facilitar la defensa de los derechos de los gobernados frente a la administración.

3.- Asegurar la juridicidad de la acción administrativa garantizando una actuación apegada a la legalidad.

4.- Poner en movimiento el propio control de la administración pública, obligando a la autoridad a revisar los actos a instancia de un particular que se sienta agraviado por una resolución o acto administrativo.

5.- Otorgar un análisis, sobre la legalidad del acto o resolución impugnada, a través del recurso que de este haga la autoridad administrativa.

6.- Prevenir la revocación, modificación del acto impugnado cuando se encuentre viciado de legalidad, y en su caso la confirmación del acto impugnado, en el caso de que este se haya ajustado en su procedimiento y contenido a la legalidad.

7.- Restablecer la legalidad en el orden jurídico viciado por la actuación administrativa.

8.- Hacer más expedita la justicia administrativa, restableciendo de manera pronta y económica el derecho lesionado al gobernado, liberando de una carga excesiva de asuntos a los Tribunales Administrativos y Judiciales.

## **CAPITULO CUARTO.**

### **INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO DE REVISION DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

#### **4.1 LA TRAMITACION DEL RECURSO DE REVISION.**

**A) PROCEDENCIA Y REQUISITOS DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.**

**B) EFECTOS DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE REVISION.**

**C) CAUSAS DE NO INTERPOSICION, IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO.**

#### **4.2 LA OPTATIVIDAD ENTRE EL RECURSO DE REVISION Y LA VIA JUDICIAL.**

#### **4.3 LA RESOLUCION QUE PONE FIN AL RECURSO DE REVISION.**

**A) SENTIDO QUE PUEBE ADOPTAR LA RESOLUCION.**

**B) PLAZO PARA CUMPLIRLA.**

**C) LA FALTA DE OBLIGACION DE DICTAR RESOLUCION EN EL RECURSO DE REVISION POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**

**D) MEDIOS DE IMPUGNACION CONTRA LA RESOLUCION DEL RECURSO.**

#### **4.4 INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO DE REVISION.**

#### **4.1 LA TRAMITACION DEL RECURSO DE REVISION.**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1984, entrando en vigor el 4 de Julio de 1985; busca lograr tal como lo señala la exposición de motivos, una autentica justicia administrativa, mediante una actuación unitaria de la Administración Pública Federal; objetivo que dicha ley quiere obtener por medio de la unificación de un solo procedimiento, principios fundamentales, principios de competencia, y elementos del acto administrativo; en general la ley establece principios rectores; los cuales en su conjunto se pretenden aplicar a todas las áreas de la administración pública centralizada, a través de un procedimiento general.

Capítulo aparte en nuestro estudio, merece el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de Revisión; la ley a través de este recurso propone derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas, con el supuesto fin de unificar los procedimientos de los recursos, en una sola de carácter general, buscando pasar al alcance de los administrados un medio de defensa eficaz y sencilla, que no constituya una trampa procesal, y sí una garantía de certeza y seguridad jurídica.

Desde nuestro particular punto de vista, estas propuestas no se cumplen con el recurso de revisión, es por tal motivo que se ha realizado esta investigación como trabajo de tesis, por lo que en el presente capítulo procederemos a explicar a través de un análisis jurídico del recurso en mención, el porque sostenemos que es ineficaz como medio de defensa legal de los administrados.

##### **A) Precedencia y requisitos de la interposición del recurso de revisión.**

Primeramente para entrar al análisis de la precedencia del recurso es conveniente delimitar el ámbito de aplicación de la ley, y en consecuencia del recurso; así tenemos que el recurso de revisión podrá hacerse valer en contra de

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

actos, y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte; no siendo precedente en contra de actos o resoluciones en materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, quedando excluida de la materia fiscal toda la concarrente a las contribuciones y sus accesorias; lo anterior de acuerdo a lo previsto por el artículo 1° de la ley en comento.

El particular que intente hacer uso del recurso de revisión como medio de defensa jurídica a su alcance, contra actos administrativos o resoluciones que ostime leyes, de inicio tendrá que determinar cuál es el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los órganos del Estado a quienes corresponde la aplicación y las materias que quedan excluidas de su ámbito; para así establecer la órbita de aplicación de la ley en el campo práctico.

Por consiguiente todo gobernado deberá comprender que se entiende por administración pública centralizada término que es una generalización que no indica que órganos del Estado la componen, y que el particular en la mayoría de los casos no entenderá, dificultándose desde este momento su defensa. De tal forma que para determinar su ámbito de aplicación y los órganos a quienes corresponde esta, se tendrá que saber como se integra la Administración Pública Federal, la cual conforme al artículo 90 de la Constitución será centralizada y parastatal de acuerdo a la ley que expida el Congreso; posteriormente el particular deberá remitirse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para determinar que órganos integran la Administración Federal Centralizada, la que a partir de abril de 1996 esta integrada por:

- 1.- La presidencia de la República y su Titular.
- 2.- Las Secretarías de Estado y sus Titulares.

Una vez hecho lo anterior, hay que considerar que la presente ley tiene materias excluidas de su ámbito de aplicación, respecto de las cuales el recurso de revisión no será precedente; estas son:



**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

---

- 1.- Fiscal,**
- 2.- Financiera,**
- 3.- Responsabilidad de los Servidores Públicos,**
- 4.- Electoral,**
- 5.- Competencia Económica,**
- 6.- Justicia Agraria,**
- 7.- Justicia Laboral,**
- 8.- Ministerio Público.**

El determinar el ámbito de aplicación de la ley, y los órganos competentes para ello, requerirá del gobernante agraviado por un acto administrativo, una exhaustiva interpretación del artículo primero de la Ley Procedimiento Administrativo de referencia, provocando ella grandes dificultades a los particulares, los cuales al desconocer los conceptos de organización administrativa y centralización, necesitan el forzoso asesoramiento de peritos en derecho que además sean conocedores de la materia administrativa, para que así el particular pueda hacer una adecuada utilización del recurso de revisión.

Por otro lado el dicha ley persigue con el recurso de revisión unificar todos los recursos administrativos ordinarios que se encuentran dispersos, para lograr en cumplir su propósito, debido a que este será aplicable a la Administración Pública Centralizada, excluyéndose además a las materias previamente citadas. Por lo que la uniformidad buscada en gran parte se ve disminuida y por el contrario se ocasionan varios problemas de interpretación a los gobernados afectados por actos o resoluciones administrativas.

De gran importancia resulta para los particulares afectados por actos o resoluciones de la administración pública, el poder determinar si el recurso de revisión es de carácter supletorio, o bien dicho recurso visa a derogar a los establecidos en las diferentes leyes administrativas. Por esta razón es necesario analizar el artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECLUSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

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

El contenido de esta disposición establece una declaratoria general de supletoriedad, reconociéndose por tanto que en una ley supletoria, en consecuencia es un ordenamiento que se se aplica exactamente a todos los procedimientos contenidos en las numerosas leyes que aplica la Administración Pública Centralizada.

Respecto de la supletoriedad es pertinente mencionar, que una ley que tenga tal carácter solo tiene aplicación para integrar una figura jurídica prevista en un ordenamiento que emite regular de forma clara y precisa dicha figura, haciendo necesario acudir a otro cuerpo legal para determinar sus particularidades e interpretar sus disposiciones.

La referencia a leyes supletorias establece las fuentes a las cuales, una ley acudiría para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. El mecanismo de la supletoriedad se observará normalmente de leyes de contenido especial en relación a leyes de contenido general, creándose en consecuencia, una integración mediante el envío de leyes especializadas a ordenamientos generales que contienen los dichos principios aplicables a la ley supleta, evitando así referencias de dichos principios dando coherencia al sistema jurídico.

Emilio Margale Mantoux sobre la supletoriedad expresa " Que podrá aplicarse supletoriamente ese ordenamiento cuando dichas ramas lo autoricen o bien cuando ellas guarden silencio siempre y cuando esa aplicación supletoria no sea contraria a sus principios."<sup>32</sup>

Lo anterior quiere decir, que solo se podrá aplicar supletoriamente una ley, cuando el ordenamiento jurídico al que se pretenda aplicar expresamente provea esa aplicación supletoria mediante la referencia a la ley de carácter supletorio, e

<sup>32</sup> Margale Mantoux, Emilio. Ob. Cit., p. p. 236.

bien no existiendo la norma expresa, la aplicación supletoria no sea contraria a los principios propios de la ley a la que se quiera aplicar.

Sobre la supletoriedad resulta conveniente citar las siguientes jurisprudencias que resultan muy ilustrativas:

**"SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.-** Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otras, son: a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) La previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad; c) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra."

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Sumario Judicial de la Federación. Epoca Sa. Tomo IX. Parte I. Página 429.

**"SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.-** La supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la contemplará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación lo establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en

conocencia, una integración, y recórra de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijan los principios aplicables a la regulación de la ley suplidá; implica un principio de economía e integración legislativa para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplidá."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Sesión Judicial de la Federación. Época 6a. Tomo VII. Toño I. Página 385.

Este artículo 2°, por tanto es un precepto muy erróneo e impreciso, ya que una ley que de acuerdo a sus propias disposiciones es suplidaria, pretende suplir a otras que ni siquiera precisa, y si las leyes a las cuales pretende suplir se admiten expresamente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como estatuto suplidario, grandes problemas se provocarán al aplicar las disposiciones de esta ley.

Nuestros estimamos que dicha ley tendrá aplicación suplidaria únicamente, en los casos en que no sea contraria a los principios de las leyes a las que se pretende aplicar, ya que hasta el momento no existe referencia expresa en la mayoría de los ordenamientos jurídicos administrativos de que la ley en mención es una legislación suplidaria.

La otra parte del artículo 2° que ocasiona una gran imprecisión, es la referente a que suplen esta ley "regula diversas leyes", de la redacción del citado artículo, ignoramos cuáles son las leyes reguladas por la misma, situación contradictoria ya que por un lado se establece que esta ley es suplidaria y después se dice que regula otras.

El hecho de que se establezca que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula otras leyes, hace suponer que esta ley tiene una jerarquía superior sobre otros ordenamientos jurídicos, situación que no tiene fundamento constitucional, pues en principio, todas las leyes ordinarias o secundarias tienen igual rango de acuerdo al artículo 133 de la Constitución que dice:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso que emanen de ella y todas las Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el

Presidente de la República, con aprobación del Senado, ordena la Ley Suprema de toda la Unión."

De este artículo se desprende que la única ley superior es la Constitución, ya que la misma es la base de todo nuestro sistema jurídico sobre la que nada existe, y bajo la cual se encuentra todo un orden jurídico, dándose por tanto igual jerarquía a las leyes del Congreso y a los tratados internacionales; de tal forma que no existe una diferencia jerárquica entre ellos, careciendo por tanto el artículo 2° de contenido constitucional para establecer que la Ley de Procedimiento Administrativo regula a otras leyes otorgándole un rango superior que de ninguna forma posee.

Por lo que hace al artículo Segundo Transitorio este establece:

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

Sobre este punto el maestro Miguel Acosta Romero considera que esto es un procedimiento de derogación voluntaria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica. El artículo 72 de la Constitución previene el procedimiento para iniciar, discutir y aprobar las leyes, estableciéndose en el inciso f) del mismo artículo que:

"En la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se observarán las mismas formas establecidas para su formación."

Se viola lo establecido por dicho inciso porque:

"a) No hubo iniciativa, discusión y aprobación para derogar expresamente y en su caso, reformar cada una de las leyes administrativas que prevén recursos.

"b) Evidentemente no se siguió el procedimiento que señalan los artículos 71 y 72 para la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las Leyes Administrativas pues no fue objeto de iniciativa de la ley, ni se discutieron la reforma y derogación de los artículos que profundamente deroga el artículo 2°

de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puesto que no existe mención o comentario alguno en los diarios de los debates que se haya referido cada ley administrativa."<sup>33</sup>

En consecuencia, no puede reformarse o derogarse, un conjunto de leyes administrativas donde no se precisan cuáles son, y ni tampoco que artículos las quedan derogadas expresamente, dado que en las Cámaras nunca se dio una discusión o aprobación, que provocara la derogación expresa de los recursos administrativos de cada ley administrativa.

En nuestra opinión, consideramos que el artículo segundo transitorio provoca los siguientes problemas:

a) Primeramente el artículo 2°, establece que la naturaleza de la ley es supletoria, y posteriormente el segundo transitorio señala que dicha ley deroga todos los recursos administrativos; esta contradicción lo único que provoca es incertidumbre entre los particulares al no poderse determinar con precisión que medio de defensa se va a utilizar para combatir a los actos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada. Al respecto creemos que existe una gravísima violación a la garantía de seguridad jurídica, esto debido a que una ley supletoria deroga todos los recursos administrativos contenidos en las leyes que aplica la Administración Pública Centralizada, sin siquiera haberse refinado en estudio previo para determinar si el recurso de revisión cumple con las características suficientes de eficacia para tenerse como un recurso único y general, que satisfaga las necesidades y especificidades propias de cada ordenamiento.

b) Los particulares que ven afectada su esfera jurídica de derechos por un acto o resolución administrativa se encuentran en un campo minado, al ignorar que recurso se va a interponer para combatir esos actos, ya que si por un lado la ley dice que es supletoria, y por otro establece que deroga todos los recursos

<sup>33</sup> Acosta Romero, Hernán Sahelí y Veasga Utrera, Francisco. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Constitucionales*. Edil. Porrúa. México 1986, p.p. 100.

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

administrativos, que seguridad jurídica tendrán los administrados para determinar si el recurso administrativo por ellos interpuesto es el correcto.

A este respecto estimamos, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es una ley eminentemente supletoria de carácter general, que solo será aplicable, cuando esta no sea contraria a las bases esenciales del ordenamiento jurídico al que va a aplicarse supletoriamente, y a la institución suplicada, en el caso de que no se haga referencia expresa a dicha ley como ordenamiento supletorio, así mismo; también será supletoria cuando la ley que se pretenda aplicar lo admita expresamente y la señale como ordenamiento supletorio.

En este sentido, la ley de referencia no regula a otras leyes administrativas, como lo establece el artículo 2° de la ley, y el segundo transitorio; tal aseveración carece de fundamento constitucional, pues todas las leyes del Congreso de la Unión tienen la misma jerarquía; por tanto la ley que se comenta tiene rango igual a las otras leyes administrativas generales; debiéndose en consecuencia seguirse aplicando todas las disposiciones de las leyes administrativas y en especial las recurros administrativos.

Por lo que hace a la derogación que resulta de los recursos administrativos, estableciéndose como recurso único el de revisión, con el propósito de brindar a los particulares un medio de defensa eficaz y sencillo, consideramos conveniente hacer la siguiente reflexión.

La doctrina y los Tribunales Judiciales Federales han reconocido que los recursos administrativos tienen como finalidad el otorgar a los afectados por actos o resoluciones administrativas la mejor oportunidad legal de defensa de sus derechos, no creando situaciones censuras que entorpezcan la defensa de sus derechos, la interpretación contraria pone en grave peligro la seguridad jurídica de los gobernados y la permanencia del principio de legalidad en la actuación administrativa.

Es por ello que, la derogación que hace el artículo segundo transitorio de todos los recursos administrativos, viola la legalidad ya que no es conforme a

#### CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.

nuestro regimen constitucional y legal, el que una ley, a la que se le da una naturaleza supletoria, que no tiene ningun rango superior a otra ley administrativa federal, derogue todas los recursos previstos en esas leyes, ignorándose en consecuencia que recurso administrativo contenido en cada ordenamiento legal administrativo a quedado derogado.

La pretendida unificación de recursos administrativos que se realiza a través del recurso de revisión, en la forma que se hizo se atentatoria del estado de derecho, ya que si bien la unidad de los recursos administrativos era una propuesta que muchos eminentes tratadistas sostenían como una necesidad, argumentando que el mar de recursos administrativos existentes en las leyes administrativas constituye una verdadera trampa procesal; ahora la pretendida unidad de los recursos administrativos que persigue la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en nada mejora la oportunidad de defensa de los gobernados y si la dificulta y entorpece, aumentando el campo minado que quizo erradicar.

Consideramos que el legislador al intentar la unidad de los recursos administrativos por medio del recurso de revisión, no realizó ningún estudio previo para determinar si el recurso en mención tiene las características adecuadas para tenerse como un medio de defensa único para combatir todos los actos y resoluciones administrativas, ya que cada una de las leyes administrativas cuentan con especificidades propias de la materia que regulan, cumpliendo en mayor o menor medida los recursos administrativos contenidos en cada una de esas leyes con las necesidades propias a la naturaleza de las materias que regulan, así como con las de defensa de los administrados. Por lo cual el recurso de revisión en nada mejora la oportunidad de defensa de los gobernados, haciéndose más complicada y difícil, ya que anulado a lo anterior el particular no tendrá la certeza jurídica de saber que el recurso utilizado sea el correcto, existiendo la duda de que si se intenta el recurso contenido en la ley administrativa en base a la cual se dictó el acto impugnado, puede no ser el correcto, ya que existe el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento



**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

Administrativo, el cual es establecido expresamente para dar unidad a la materia de los recursos que se encuentran en las diferentes leyes administrativas, llevándose a cabo la unificación, mediante una derogación de todas las leyes administrativas de las leyes administrativas que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; ese procedimiento derogatorio de ninguna forma se ajuste a los artículos 71 y 72 de la Constitución, dejándose además de precisar que recursos se derogaron y a que leyes pertenecen, esto aunado a que dicho ordenamiento no tiene ninguna jerarquía superior para regular a otras; lo anterior es un absurdo y una aberración para nuestro sistema jurídico que solo perjudica y pone en indefensión a los administrados.

El particular que intenta hacer uso de un recurso administrativo, por verse afectado por actos o resoluciones dictados en base a alguna ley administrativa federal, tendrá que deconstruir la siguiente materia:

1.- Se tendrá que determinar cual es el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los órganos de la Administración Pública Federal a quienes corresponde su aplicación, y las materias que quedan excluidas de ellas.

2.- Se habrá de precisar si se trata de una ley supletoria o de un ordenamiento jurídico que regula otras leyes.

3.- Se tendrá que determinar si el artículo segundo transitorio; derogó las leyes administrativas de las diferentes leyes administrativas, y de que leyes administrativas se trata, pues hablar de leyes administrativas es una generalidad que solo provoca imprecisiones, y por último que recursos han quedado derogados;

4.- Aplicar las disposiciones de la ley que se comenta de manera supletoria incluyendo al recurso de revisión.

Estas situaciones solo provocan que el recurso de revisión en lugar de ser un medio de protección de los derechos e intereses de los particulares, que garantiza la legitimidad administrativa, viole las garantías de seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional principalmente la relativa al ejercicio

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

de derecho de defensa; planteando las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dudas y contradicciones que tornarán difícil la situación de los gobernados, hasta que en tanto, el Poder Legislativo reforme la ley y aclare esas imprecisiones y vaguedades, o los Tribunales fijen sus criterios, pero en la medida en que se operen esos cambios prevalecerá la obscuridad e inseguridad en los administrados.

Dado nuestro particular punto de vista, consideramos que dada la problemática, descrita el recurso de revisión no podrá aplicarse en la práctica en la forma pretendida debiéndose seguir interponiendo los medios de impugnación que cada ley administrativa establece en particular.

El Título Sexto Capítulo Primero de la referida ley hace mención a las disposiciones generales del recurso de revisión, el artículo 63 establece la precedencia del recurso, y señala:

"Art 63 .- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelven un expediente, podrán interponer recursos de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

Sobre este particular tenemos que precisar que actos y resoluciones con impugnables a través del recurso de revisión, de manera que resulta necesario hacer las siguientes consideraciones.

La administración pública, en su concepción dinámica implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado.

Esta función administrativa se manifiesta a través de actos de diferente connotación y contenido. No toda la actuación de la administración se manifiesta a través de actos administrativos, ya que en ocasiones se realizan actos que no reúnen las cualidades de estos, distinguiéndose entre actos administrativos y actos de la administración. De esta forma la actividad administrativa se dará a través de actos de la administración, pero solo serán considerados actos administrativos cuando exista:

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

## CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.

"Una manifestación unilateral de voluntad concreta y objetiva del poder público, expresada por un órgano administrativo competente, la cual va a producir situaciones jurídicas concretas que pueden repercutir positiva o negativamente en los derechos de los particulares."

El acto administrativo se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir, la creación, modificación, transmisión, reconocimiento o extinción de derechos y de obligaciones, con efectos directos en los particulares. Por lo que el recurso de revisión solo procederá, contra actos administrativos y contra resoluciones administrativas, las cuales son actos administrativos pero con la característica de que ponen fin a un procedimiento administrativo.

La existencia de un acto o resolución expedida contra el particular no implica que inmediatamente puedan impugnarse a través del recurso, ya que para ello es necesario que aquellos tengan ciertas características que los hagan impugnables, dichas cualidades son:

a) Que sea definitiva.- Una resolución o acto es definitivo cuando no admite revisión de oficio de la autoridad, por lo que pueda modificar por sí misma su propia resolución.

b) Que sea Personal y Concreta.- De tal forma que no puede agotarse el recurso contra resoluciones de carácter general, abstracto e impersonal; debido a que estas no pueden causar perjuicios inmediatos o concretos, sino hasta su aplicación, que es cuando con apoyo en ella se expide una resolución personal y directa a cargo de un particular. Las resoluciones generales e impersonales que causen con su sola expedición perjuicios mediatos e irreparables pueden ser combatidas por medio de juicio de amparo.

c) Que cause un agravio.- Por lo que la misma debe originar un perjuicio o lesionar un interés jurídico. La protección jurídica del gobernado, en nuestro sistema jurídico, deriva del tipo de situación jurídica en que se encuentre, ya sea que titularice un derecho subjetivo, un interés legítimo o bien un interés simple, dándose para cada una de esas situaciones una forma distinta de protección;

CAPÍTULO CUARTO DEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.

brindándosele al derecho subjetivo una protección más intensa, disminuyendo en el interés legítimo e inclusive nullificándose en el interés simple.

El interés jurídico es un derecho reconocido por la ley, es la que la doctrina conoce con el nombre de derechos subjetivos, los cuales son una facultad o potestad de exigencia cuya institución conlleva la norma objetiva. En otras palabras, el derecho subjetivo consiste en la facultad del sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo.

El derecho subjetivo supone la conjunción de dos elementos inseparables a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos, en privados cuando el obligado sea un particular, y públicos en caso de que la obligación se imponga a un órgano del Estado.

En consecuencia, el recurso de revisión solo será procedente para proteger derechos públicos subjetivos de los gobernados, por lo que al el acto o resolución administrativa no lesionar el interés jurídico del particular, no procederá la interposición del recurso de referencia.

d) Que conste por escrito, excepción hecha de la negativa ficta.- La que es importante destacar sobre este aspecto, es que el recurso de revisión no solo procede en contra de actos o resoluciones que consten por escrito si no que también contra una negativa ficta, que representa el significado que se da al silencio de una autoridad, una vez transcurrido el término de cuatro meses, establecido está, en el artículo 17 de la Ley en estudio, el cual regula a la citada figura.

Este artículo contiene lo que la doctrina llama el silencio administrativo en sus dos vertientes: negativa ficta y afirmativa ficta. La negativa ficta que es la que a nuestro estudio interesa es una de las formas que ha adoptado el silencio administrativo, en virtud de esta figura se considera que transcurrido el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida sobre cuestiones reales o concretas, sin que la autoridad

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

omita resolución, debe considerarse que se ha resuelto en sentido adverso a los intereses del promovente. Por su parte la afirmativa ficta consiste en que transcurrido el término legal sin que la autoridad de contestación a la instancia de petición, debe entenderse que la misma se resuelve de manera afirmativa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo a través de este artículo pretende extender a toda la materia administrativa la negativa ficta, que hasta antes solo era aplicable a la materia fiscal. Esta figura no puede ser introducida a todas las leyes administrativas federales que aplica la administración pública centralizada, debido a que esa ley que se comenta solo podrá aplicarse supletoriamente en dos casos:

1.- Cuando el ordenamiento administrativo que se pretenda cumplir lo admite expresamente señalándose como estatuto supletorio, se provea la inconstitución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad, que las normas existentes en la ley que admite la aplicación supletoria sean insuficientes para su aplicación en la situación concreta por carencia total o parcial de las normas adecuadas y por último que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución cumplida.

2.- Cuando no existiendo la remisión expresa a la ley que se comenta como ordenamiento supletorio, con aplicación no contraria a los principios de la ley cumplida, debiéndose además observar en todo caso las reglas descritas en el caso que antecede.

La negativa ficta solo puede quedar confirmada en el momento en que el particular impugna dicha negativa pues si no se hace, la autoridad puede emitir la resolución expresa. Aunque la negativa tiene por objeto considerar que la autoridad resolvió en ese sentido, ello no da base para establecer que la negativa ficta sea un acto ejecutivo, toda vez que para que ella quede constituida resulta necesario que el particular demande su nulidad y se emita una sentencia que declare su validez, puesto que mientras el gobernado no la impugna la autoridad está en posibilidad de emitir acto expreso. La negativa ficta no tiene en sentido

estricta el carácter de acto administrativo, ya que por su naturaleza carece de ejecutividad, puesto que la autoridad no puede hacerla efectiva mientras esta no haya sido impugnada y reconocida en su validez.

La figura de la negativa ficta copiada del sistema francés, es totalmente contradictoria con nuestras garantías individuales. El artículo 5° constitucional establece la garantía constitucional que la doctrina ha llamado "derecho de petición". El artículo 17 de la citada ley, no exige como debe de ser a las autoridades administrativas a cumplir con su obligación constitucional de responder por escrito y en breve plazo a las peticiones formuladas por los gobernados; pues el artículo 5° constitucional de ninguna manera faculta a las autoridades a guardar silencio y a que este se interprete en sentido negativo.

Por otro lado consideramos que el permitir que se impugne la negativa ficta a través del recurso de revisión, crea un procedimiento complicado e inútil que puede terminar en una negativa ficta, pues la interposición del recurso no garantiza que el funcionario cumpla con su obligación constitucional de dar respuesta expresa a los particulares.

Por lo que al impugnar la negativa ficta vía recurso administrativo solo retrasa de manera ociosa la solución de los asuntos a cargo de las autoridades, entorpece la eficacia del procedimiento administrativo y abre una instancia que en el fondo será inútil. Así mismo estimamos que lo dispuesto en el artículo 17, está en abierta contradicción con lo que establece el artículo 16 fracción X de la misma ley, el cual previene que la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones formulen los administrados como a los procedimientos iniciados de oficio; así también existe pugna con el artículo 59 el cual obliga a la autoridad a emitir una resolución que ponga fin al procedimiento administrativo decidida sobre todos las cuestiones planteadas por el interesado y las derivadas en su caso.

En consecuencia el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no solo se encuentra en pugna con artículos de ella misma sino

que también con los artículos 5°, 14 y 16 de la Constitución, pues que caso tendría que se desarrollara un procedimiento administrativo en el que se diera la oportunidad defensiva a los gobernados si las autoridades administrativas guardaran silencio interpretándose este en sentido negativo, desconociéndose en consecuencia, como fueron analizadas las pruebas y las alegatos. Sobre este particular resultan bastantes ilustrativas las siguientes jurisprudencias.

**"PETICIÓN, DERECHO DE NOTIFICACIÓN DE TRÁMITE.-** El artículo 5° 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 al de los trámites que se vayan cumpliendo en los casos en 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."

Segunda Sala. Apendice 1985. Parte VII. Tesis 212. Pág. 359.

**"PETICIÓN, INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE.-** Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga ante una autoridad se lesionan los intereses jurídicos del recurrente, en virtud de que, atento la ordenada por el artículo 5° constitucional, las autoridades tienen obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, este bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve término al peticionario."

Segunda Sala. Apendice 1985. Parte VII. Tesis 211. Páginas 358.

Asimado a lo anterior, la impugnación de la negativa ficta a través del recurso de revisión se encuentra insuficientemente regulada, pues ninguno de los artículos del 83 al 96 de la ley de referencia, establece como se habrá de tramitar la impugnación de una negativa ficta.

La negativa ficta es una figura, que solo debe de impugnarse de acuerdo a su naturaleza, a la doctrina y a la jurisprudencia ante una autoridad diversa de la administrativa, la cual debe ser jurisdiccional. El permitir que la negativa ficta sea impugnada a través de recursos administrativos, caso concreto el recurso de

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN.**

revisión requerirá de que se detalle una tramitación parecida a la que se contempla en el Código Fiscal de la Federación en los artículos 200, 210, 212, 213 y 214, ya que si siquiera en la parte dedicada al procedimiento administrativo donde se contempla el recurso de revocación en dicho ordenamiento se regula adecuadamente la impugnación de la negativa ficta, es por esa razón que la negativa ficta debe de impugnarse ante una autoridad jurisdiccional.

En la forma en que actualmente están redactadas las disposiciones del recurso de revisión consideramos que al no particular impugnar la negativa ficta, la autoridad administrativa carecerá de elementos para tramitarla pues:

1.- No puede correr traslado a la autoridad administrativa que guarde silencio con el escrito del recurso de revisión para que esta exprese los hechos y los fundamentos de su negativa, pues no hay disposición que ordene esta situación en la ley, y tampoco puede aplicarse supletoriamente el Código Fiscal Federal.

2.- No puede ordenar que la autoridad administrativa a la que se le atribuye la negativa ficta emita resolución expresa, pues la negativa ficta ya ha quedado concluida al interponer el recurso de revisión.

El único camino legal que tendrá la autoridad será confirmar la negativa ficta, o guardar silencio el cual se va interpretar por disposición del artículo 84 como una negativa ficta que confirma la negativa ficta impugnada. De que otra forma podría resolverse ese recurso, si es imposible jurídicamente que la autoridad impugnada de a conocer los motivos y fundamentos de su negativa para que puedan ser combatidos mediante una ampliación del recurso.

Estas lagunas de la ley ocasionan que la impugnación de la negativa ficta vía recurso de revisión sea una trampa que hace nugatoria la justicia más elemental; resultando violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución, pues resulta un trámite que solo entorpece y retrasa la solución de asuntos en perjuicio de los particulares que ven vulnerada su oportunidad defensiva.



**CAPÍTULO CUARTO EFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

De modo que el particular que se vea afectado por el silencio de la autoridad administrativa, para evitar toda esa maraña que retrasa el derecho a que las pretensiones de los particulares se resuelvan con arreglo a los artículos 8, 14 y 16 de la Constitución, deberá en lugar de interponer el recurso acudir al juicio de amparo alegando que el silencio de la autoridad aunque sea negativo viola la garantía de petición, pues nunca ha habido una resolución que expresamente se notifique por escrito, para que una vez concedido el amparo la autoridad de su contestación a la petición respetando las garantías violadas.

e) Que la resolución sea nueva.- Significa que lo que ella resuelve no haya sido materia de otra resolución dirigida a la misma persona, que no sirva a hechos que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, que no haya sido materia de recurso administrativo diverso, o materia de juicio jurisdiccional.

El artículo 84 precisa el momento en que los gobernados tendrán que impugnar los actos de trámite, disponiendo:

"Art 84.- La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos del trámite no hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva."

Los actos trámite o actos de procedimiento "Constituyen actos instrumentales o auxiliares del acto final, que se encuentran producidos de manera sucesiva."<sup>34</sup>

Estos actos tienen las siguientes características:

1.- Son actos jurídicos, porque producen efectos o consecuencias de derecho con carácter procedimental, diferentes al acto final.

2.- Son heterogéneos, esto se debe a que los mismos son de una gran variedad, debido al tipo de funciones administrativas de las que provienen, por la naturaleza de los propios actos y por los sujetos que los producen.

<sup>34</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada. Edn. Porrúa, México 1990, p.p. 9.

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

3.- Son instrumentales, en virtud de que forman parte integrante del procedimiento que se sigue para la emisión del acto, en tanto que son preparatorias de este, teniendo el acto final una posición de preeminencia frente a los actos que le anteceden.

4.- Son impugnables, ya que no pueden impugnarse por separado del acto final, porque ellos no producen un efecto jurídico inmediato, los cuales solo pueden crearse por el acto administrativo final. Sin embargo, no existe impedimento para que los actos trámite puedan ser impugnados conjuntamente con el acto final, ya que de existir vicios en ellos, esa situación se reflejaría en la resolución final que la haría ilegal por vicios del procedimiento, por lo que todo lo actuado a partir de dicho vicio no produciría ningún efecto.

5.- Son sucesivos, porque se van generando de manera concatenada, manteniéndose en una sucesión ordenada de actividades que se realiza para la producción de la resolución final.

El orden en la sucesión de los actos implica que para que un acto pueda existir legalmente es necesaria la existencia de otro previamente realizado, que venga a dar legitimación y eficacia a los actos posteriores, estando vinculados los actos de trámite por nexos de legitimación y eficacia.

De tal forma, que los actos de trámite son impugnables, por cuanto a que no es posible combatirlos separadamente del acto o resolución final, porque los mismos no producen efectos jurídicos inmediatos.

La impugnación de esos actos deberá hacerse al combatir el acto final debido a que de este emergen los efectos que desea producir la autoridad. En la impugnación de los actos trámite esta condicionada a que durante el desarrollo del procedimiento administrativo se haga valer la oposición respectiva para que la autoridad al emitir su resolución, los tome en consideración, en todo caso la impugnación a tales actos trámite se hará valer al interponerse el recurso de revisión.

La posibilidad de impugnar conjuntamente estos actos con el acto final debe entenderse como una cuestión formal en la tramitación del procedimiento;

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

pues en el caso de que prepare alguna de las violaciones alegadas al procedimiento, la resolución recaída al recurso será para efectos de regerir el procedimiento desde el momento procedimental en que se cometió la violación.

El artículo 85 señala el plazo para promover el recurso de revisión, el cual será de 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación del acto o resolución. Se entiende que los quince días serán hábiles en relación con lo previsto por el diverso 26, el cual indica que las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles, y que en los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles.

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, y será resuelto por el Superior Jurídico. Conforme al artículo 86 antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996; el recurso de revisión era eminentemente de carácter jurídico, en consideración a que la autoridad que conoce de él y lo resuelve es el superior a la señalada como responsable de la emisión o ejecución del acto o resolución impugnada. Con dichas reformas se adiciona el artículo 86, y ahora además de ser un recurso jurídico; será un recurso que también podrá ser tramitado y resuelto por la misma autoridad emisora. La adición al artículo es la siguiente:

**Art 86.-** ". . . salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo."

En esta forma el recurso de revisión por regla general será jurídico con la excepción de que si el acto o resolución combatido es emitido por el titular de una dependencia administrativa este conocerá del recurso y resolverá.

Por nuestra parte estimamos que el órgano administrativo que mayores posibilidades tiene de ejercer un control eficaz e imparcial, es el superior jurídico de la autoridad emisora o ejecutora del acto o resolución que se impugna, pues en virtud de su ubicación dentro de la estructura orgánica de la dependencia o entidad pública, los titulares de esos órganos positivamente no tienen una percepción tan influenciada por los estudios previos que dieron como

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

consecuencia la emisión del acto que se revisa. Siendo solo aconsejable que el recurso se tramite y resuelva ante la misma autoridad que emitió el acto, cuando este se impugne por errores de calculo o numéricos.

Gonzalo Hernandez Armentia, sobre el órgano competente para conocer y resolver el recurso opina lo siguiente:

"Esta competencia tendrá un límite en cuanto a la jerarquía de la autoridad emisorra el acto impugnado, que será hasta el nivel de Subsecretario de Estado. Esto en razón de que un acto emitido por un Secretario de Estado, este podría ser modificado o revocado por el Titular del Poder Ejecutivo, lo cual resulta inadecuado, si se toma en consideración que este supremo órgano de gobierno debe dedicar su tiempo a la atención de cuestiones de orden nacional e internacional que trasciendan al interés general. Cabe agregar que en estos casos el interesado deberá gozar de la oportunidad de acudir a los Tribunales de la Contenciones Administrativa."<sup>35</sup>

En este mismo sentido consideramos que el legislador al hacer esa adición al artículo 86, le realiza sin análisis alguno de las funciones que tienen a su cargo los Titulares de las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. Los Titulares de las dependencias a que se refiere el artículo 86 son el Presidente de la República y los Secretarios de Estado, atento este al artículo 1° de la misma Ley de Procedimiento Administrativo, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que en este caso los actos y resoluciones impugnados a través del recurso de revisión, al ser dictados por ellos, el recurso estará sometido a su conocimiento y solución, pues el Presidente de la República no tiene superior jerárquico, y los Secretarios de Estado son los Titulares de sus dependencias, no siendo más superior jerárquico que el Jefe del Ejecutivo.

El legislador al realizar esta adición muestra su falta de estudio de las funciones encomendadas al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado, los cuales por sus actividades que desempeñan, no pueden estar

<sup>35</sup> Hernandez Armentia, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 2a. ed. Edm. Porrúa, México 1992. p.p. 277.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

resolviendo recursos administrativos resultando absurda e inadecuada con adición. Además, de que los actos que emite el Presidente de la República, así como los Secretarías de Estado, son de carácter general, abstracto imperonal, los cuales de ninguna manera pueden considerarse como actos administrativos en sentido estricto, dentro de los actos de contenido general o abstracto están los reglamentos y acuerdos de observancia general, sin dejar a un lado los decretos, los cuales al con su sola expedición o con motivo del primer acto de aplicación causan perjuicios inmediatos a los particulares procede combatirlos por medio del juicio de amparo, el cual brindará una protección mas amplia y eficiente; así mismo, los actos definitivos, personales y concretos que son materia de los recursos son emitidos por servidores públicos de menor jerarquía, que pueden ser Directores, Subdirectores o Jefes de Departamento, encargados de las diferentes direcciones y departamentos en que están organizadas las Secretarías de Estado, pues es imposible que los Titulares de esas Secretarías emitan todos los actos o resoluciones administrativas que tengan un carácter personal y concreto con afectación directa a la esfera jurídica de los particulares.

El escrito en que se haga valer el recurso de revisión deberá consignar los siguientes requisitos:

I. El órgano administrativo a quien se dirige, que deberá ser la autoridad que emitió el acto o resolución que se impugna;

II. El nombre del promovente y del tercero perjudicado el lo hubiere, así como el lugar para ser y recibir notificaciones;

III. El acto que se recurra y la fecha de notificación del mismo, o en la que se tuvo conocimiento de él;

IV. Las agravios que se le causan al administrado recurrente;

V. 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 entiendan negados deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;

**VI. Las pruebas que ofrezca el recurrente que deberán tener relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado para demostrar la ilegalidad del mismo, debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.**

Las normas que regulan el recurso de revisión son totalmente omisas respecto a las reglas que el recurrente debe de seguir en cuanto a los documentos que tiene que acompañar a su escrito de interposición del recurso, por lo que consideramos que los documentos a que se refieren las fracciones anteriores podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándose en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o aun así no podrá exigir al promoviente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si este no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad que resuelve el recurso requiera su remisión cuando esto sea legalmente posible, si no está en aptitud de interceder de oficio. Para este efecto deberá identificar el recurrente con toda precisión los documentos, y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastara con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de estos.

La autoridad administrativa que tenga conocimiento del recurso a petición del recurrente recabara las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere podido obtenerlas.

Las normas de tramitación del recurso de revisión que se encuentran del artículo 83 al 83, si son totalmente omisas en cuanto a la regulación de los documentos y pruebas que se ofrecen al interponer el recurso, requerirán de que

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURINICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

se aplique de manera supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Chiles, como son los artículos 323 y 324, así como los referentes a las reglas generales de la prueba. Así también resultan aplicables los artículos 16 fracciones III, V, VI y VII, 33, 34, 50 de la misma Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Cuando el escrito inicial del recurso no contenga los datos completos, no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, sea obscuro e irregular, o no se acompañen alguno o algunas de los documentos o pruebas; las normas que regulan el recurso son omisas en cuanto al requerimiento que deba hacerse al recurrente cuando se presenten las situaciones descritas, de manera que atento a lo dispuesto por el artículo 17 A y 43 de la misma ley, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez para que dentro del término de 5 días hábiles subsane la omisión, corrigiendo, completando o aclarando su escrito impugnativo. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y, cuando esto no sea expreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial. Dicho requerimiento deberá notificarse personalmente en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el procedimiento de que se trate, esto debido a la trascendencia tan importante del requerimiento, ya que con el mismo se respeta el derecho de defensa consagrado en el artículo 14 constitucional, y la garantía de legalidad del artículo 16. Así mismo al hacerse la prevención la autoridad que tenga conocimiento del recurso deberá apercibir al recurrente de que en el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado el recurso se desechará.

La duda que existirá en el recurso de revisión es quien va ser la autoridad que formulara el requerimiento; ya que puede ser la misma autoridad que dictó el acto impugnado, que es ante quien se interpone el recurso, o bien el superior jerárquico de ésta, que es la que lo tramita y resuelve, estimamos que la

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

autoridad que deberá de prevenir al recurrente debe ser la misma autoridad que resuelve el recurso debido a que esta es la encargada de substanciarlo y darle solución, además de que el artículo 83 de la ley en estudio solo señala, que ante la autoridad que dictó el acto impugnado se presentara el recurso sin darle ningún otra facultad.

El artículo 17 A en su último párrafo, señala que si la autoridad no hace el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto.

Consideramos que esto no debe aplicarse al recurso de revisión, pues aunque no se tenga por rechazado el recurso, la figura jurídica de la prevención da oportunidad al recurrente de conocer las irregularidades o defectos de su recurso, a fin de que este no quede en estado de indefensión, brindándole la posibilidad de perfeccionar su defensa; pues de lo contrario como lo señala la ley, si la autoridad no requiere al particular dentro del plazo correspondiente aunque el recurso no se rechace, este sí puede estar incompleto o con omisiones, situación que afectaría al particular, ya que no tendría la posibilidad de corregirlas, privándole de una defensa adecuada que le permita aportar los elementos en que se funda para sostener la legalidad del acto o resolución administrativa impugnada. De esta forma tenemos que de acuerdo al artículo 17 A, si existiera alguna irregularidad en el escrito del recurso, fuera obscuro o no se acompañara algún documento, y si la autoridad no previene al promovente en el plazo correspondiente, el recurso ya no podría rechazarse por incompleto, sin señalar el referido precepto si de todas maneras se va a prevenir al recurrente o no, quedando una grave laguna, pues en caso de no existir el requerimiento, la autoridad que conoce del recurso estará con mayor posibilidad de confirmar la resolución impugnada que de anularla ante la imposibilidad que tendrá el particular de mejorar su defensa. En todo caso deberá aplicarse subsidiariamente el artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que ordena prevenir a los promoventes en caso de que sus escritos sean oscuros o irregulares.



Al respecto, es conveniente citar el siguiente criterio jurisprudencial en apoyo a nuestros argumentos:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DE ELLOS DEBE REQUERIR AL PARTICULAR, POR UNA SOLA VEZ, PARA QUE SUBSANE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.-** Si el escrito por el que se interpone el recurso no expresa las agravios que cause la resolución combatida, la autoridad que conoce del mismo no debe rechazar la instancia sino que en términos del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria debe, proveer al particular para que complete su promoción."  
Véase en la Revista del Tribunal Fiscal de Noviembre de 1964, pág. 385.

Por otro lado en las disposiciones generales del recurso de revisión existe una gran omisión sobre la forma en que se tramitará el recurso, las pruebas que pueden ofrecerse, así como respecto de su admisión y desahogo; por lo que consideramos que deben de aplicarse en lo conducente las disposiciones del Capítulo Novevo referentes a la tramitación del procedimiento administrativo, debiéndose de observar además las disposiciones de Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley que estudiamos.

Tanto al otorgamiento y admisión de pruebas, al el recurso tiene por objeto atacar total o parcialmente la resolución, la autoridad tiene la obligación de recibir las pruebas que ofrezca el recurrente las que deben ser idóneas para demostrar la ilegalidad de resolución impugnada.

De acuerdo al artículo 50 y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que deberán de aplicarse al recurso de revisión en todo lo que sea conducente, son admisibles toda clase de pruebas excepto la confesional de las partes. No se considera dentro de esta prohibición la petición de informes a las autoridades respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad tiene la facultad de allegarse los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las que establezca la ley. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho,

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho, debiendo fundar y motivar debidamente la resolución en que las rechace.

Si se ofrecen pruebas que ameriten desahogo posterior se concederá al interesado un plazo no mayor de 8 días ni mayor de 15 para ese efecto. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Comentario aparte merecen los agravios como requisito del escrito de interposición de recurso, por estos se entiende, la lesión que provoca la autoridad en la esfera jurídica del gobernado de manera personal y directa. Tanto la jurisprudencia de los Tribunales Judiciales Federales, así como la emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, consideran que se ha expuesto un concepto de agravio cuando se señala con claridad la parte del acto que lesiona alguno de los derechos del particular, la cita del numeral o numerales que en su opinión se abstuvo de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad y la exposición de los razonamientos lógicos-jurídicos por los que llega a la conclusión de que existe omisión e indebida aplicación de los preceptos aplicados al caso, que ocasionan la violación. Por lo tanto, si en forma genérica se manifiesta que se violó en su perjuicio determinado precepto, pero se abstiene de exponer la justificación conceptual de la violación alguna no se tendrá por expresado agravio alguno, debiendo rechazarse el recurso hecho valer.

De esta manera, tenemos que al regular la fracción IV del artículo 86 la expresión de agravios como requisito del recurso, puede originarse que el mismo sea un medio de defensa demandado formalista por la técnica que requiere el expresar un verdadero agravio, lo cual iría siempre en contra de los administrados de menos recursos que no tendrán la capacidad de pagar las honorarios de litigantes en derecho, situación que va en contra del principio de imparcialidad en favor del gobernado tutelado por la misma Ley de Procedimiento Administrativo.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

---

**"En esa virtud, consideramos que a fin de que el recurso no se convierta en una trampa procesal que venga a dificultar la defensa de los gobernados, las autoridades administrativas deben actuar con elasticidad en la conceptualización del agravio y no actuar de una manera demandando formalista."**<sup>35</sup>

Es por ello que muchos particulares no obstante tener toda la razón respecto de la legalidad del acto o resolución que los afecta; al no estar adecuadamente asesorados pierden la oportunidad de defensa que tienen a través de los recursos administrativos, por lo que en esos medios de defensa jurídica deben disminuir los formalismos a la mínima expresión, para que sea simple y sencillo el planteamiento de los agravios.

En este sentido, la autoridad administrativa está obligada a aplicar la ley y cumplir con ella, de esta forma si un inferior deja de hacerlo, y ante una autoridad superior se plantea un recurso impugnando la incorrecta aplicación de la ley que haya hecho la autoridad inferior, por el solo hecho de plantearse esa inconformidad del gobernado, el superior jerárquico está obligado a enmendar esas violaciones y restablecer la legalidad sin necesidad de constituirse a tales o cuales agravios o fundamentos legales invocados en el recurso. Debido a que el mantenimiento de la legalidad en la actuación administrativa es una cuestión de orden público.

Al mismo el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo está redactado con una muy mala técnica jurídica, ya que se confunden los requisitos que debe contener el escrito del recurso, con los documentos que se deben de acompañar al mismo, ya que en las primeras tres fracciones de dicho artículo se establecen los requisitos de forma del escrito del recurso, y en las dos últimas se establecen los documentos que se deben adjuntar al mismo.

Por otra parte es pertinente señalar que las notificaciones pueden impugnarse a través de recursos administrativos con la grave omisión de que el

---

<sup>35</sup> *Univ. Externas, Manual. Ed. Ch., p.p. 166.*

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

artículo 41 del ordenamiento de referencia, que regula esa impugnación, de ninguna forma previene que recurso sea el que se va a interponer para impugnar dicha notificación, ni la autoridad que lo tramita y resuelve. Por nuestra parte manifestamos que el recurso a que se refiere dicho numeral, debe ser el de revisión por ser el único que previene dicha ley, y porque de acuerdo al artículo 41 el afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no se hayan notificado, o cuando habiéndose notificado la misma no se hubiere apogado a lo dispuesto en la ley; corrobora lo anterior la fracción III del artículo 66 que señala que el escrito del recurso deberá de expresar el acto que se recurre y la fecha en que se lo notificó o tuvo conocimiento del mismo el administrado. Este recurso se presentará ante la autoridad competente para notificar los actos o resoluciones administrativas; y los supuestos en que podrán impugnarse las notificaciones, son los siguientes:

1.- Cuando el particular conozca el acto administrativo materia de la notificación impugnándose esta por ilegal.

2.- Cuando el particular conozca el acto administrativo pero el mismo no se haya notificado.

En ambos casos, se podrá impugnar el acto administrativo, los agravios que se hagan valer contra el acto se expresarán conjuntamente con los que se hagan valer contra la notificación en el mismo recurso.

3.- Cuando el particular niegue conocer el acto, manifestando tal desconocimiento al interponer el recurso ante la autoridad competente para notificar dicho acto. La citada autoridad dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del recurso el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona autorizada para recibirlo en su caso; si no se hace lo anterior la notificación se hará por edictos.

En el caso anterior el particular tendrá un plazo de 15 días a partir del día siguiente a aquel en que la autoridad se los haya dado a conocer para ampliar el

**CAPÍTULO CUARTO EFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

recursos, impugnando el acto y su notificación o cualquiera de ellos según sea el caso.

La autoridad que resuelva el recurso estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que en su caso se haya hecho del acto administrativo. Si se resuelve que no hubo notificación o que la misma fue irregular se tendrá al recurrente como autor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó comparecer o en que se le dio a conocer en términos del punto dos antes citado quedando sin efecto todo lo actuado con base en aquella, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiere formulado en contra del acto administrativo al se resuelve que la notificación fue hecha legalmente, y como consecuencia de ello la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se desecha el recurso.

**B) Efectos de la Interposición del Recurso de Revisión.**

El artículo 67 dispone que la interposición del recurso puede dar lugar a la suspensión del acto o resolución impugnada siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- I. La existe expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se sign perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable, y
- V. Tratándose de multas, el recurrente tendrá que garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, la suspensión o la negación de esta dentro de los 5 días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Este artículo retoma la idea que gran parte de la doctrina administrativa mantiene al afirmar, que no puede considerarse de manera general el efecto

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

suspensivo de los recursos, ya que la suspensión de la ejecución de los actos impugnados solo se otorgará cuando se satisficgan determinados requisitos.

La ley es más precisa que autoridad administrativa otorgara la suspensión, pues no se señala, si será la anterior del acto combatido, o la que va a resolver el recurso; en todo caso deberá de acordarse dentro de los 5 días siguientes a su interposición, previniendo dicho artículo que en el caso de que la autoridad no resuelva nada en ese plazo se tendrá por otorgada la suspensión; es decir, el silencio de la autoridad se interpreta como una afirmativa ficta.

Dicho dispositivo, y ninguno de los demás artículos que regulan la tramitación del recurso, señala que hará el particular si se le niega la suspensión, quedando en consecuencia en estado de indefensión, ya que si no se otorga la suspensión el acto impugnado podría quedar en la peor de las situaciones consentidas de un modo irreparable o causar perjuicios de difícil reparación al producir sus efectos, haciendo ficcionalmente imposible volver las cosas al estado que guardaban antes de su ejecución, caso en que el agravo sufrido por el particular no podrá ser reparado por el recurso de revisión, dejando también de ser materia del juicio de amparo; pues si no se otorga la suspensión nada impedirá que el acto o resolución se ejecuten.

Por esta razón, consideramos que el particular no está obligado a agotar el recurso, pudiendo acudir directamente al juicio de amparo indirecto, esto debido, a que el particular en el recurso no tiene ninguna posibilidad de defensa, en el caso de que se niegue la suspensión; por lo que estimamos que a los administrados no se le otorgan las mismas oportunidades para obtener la suspensión como se hace en el juicio de amparo; la ley de amparo conforme al artículo 83 en la fracción II, inciso a); establece los canales de procedencia del recurso de revisión disponiendo, la procedencia del mismo contra las resoluciones de los Jueces de Distrito o del Superior del Tribunal respectivo cuando concedan o nieguen la suspensión definitiva; así mismo el artículo 95 de la misma ley, establece que el recurso de queja será procedente contra las

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

resoluciones de los Jueces de Distrito o del Superior Jerárquico, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.

De tal forma que la Ley de Amparo otorga la posibilidad de poder impugnar a través del recurso de revisión y de queja, la resolución que niega la suspensión definitiva como provisional, oportunidad defensiva que no se brinda en el recurso administrativo de revisión de la ley administrativa que se comenta, pues si se niega la suspensión al particular, este quedará en estado de indefensión ante la imposibilidad de combatir el acuerdo que se le niega.

Es por ello que el particular no se encuentra de ninguna forma obligado a tramitar previamente el recurso antes de acudir a la acción de amparo, ya que la ley que lo contempla es una rígida para conceder la suspensión que la Ley de Amparo.

Sobre este particular resulta conveniente citar la siguiente jurisprudencia:

**"RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA LEGALES. CUANDO LAS LEYES QUE LOS ESTABLECEN PROMUEVAN LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, PUEDE ACUDIRSE AL JUICIO DE AMPARO SIN APOSTARLOS.-** La obligación de agotar el medio de defensa, antes de acudir al juicio de garantías, depende de que la ley ordinaria no solamente establezca el recurso por medio del cual se pueda modificar, revocar o anular la resolución impugnada, si no que se requiera ante que sea, que ese motivo de la interposición del recurso se obtenga la suspensión de los efectos de dicha resolución independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo. Por tanto, si la propia ley que establece el recurso o medio de defensa legal prohíbe que se otorgue la suspensión cuando se trate de determinadas hipótesis y esta se procesa, resulta evidente que la parte quejosa no tiene la obligación de agotarlo antes de acudir al juicio de amparo, aun cuando en la demanda se aluzcan violaciones a la ley ordinaria."

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
Tercer J. Número 28. Febrero de 1990. Segunda Parte. Página 49.

En este mismo sentido el maestro Margán Manotas opina que "Ante actos de evidente ejecución, cizura de una empresa o arreos del promovente, el plazo de 5 días hace ineficaz la solicitud de suspensión, lo que provocara que se acuda al juicio de garantías en el cual el Juez de Materia debe acordar, al presentarse la demanda, sobre la suspensión."<sup>30</sup>

Resulta conveniente señalar, que en materia tributaria el Código Federal de la Materia en el artículo 144 establece el incidente de suspensión para el caso de que se alegue esta o exista violación a la suspensión, tramitándose este ante el Superior Jerárquico de la autoridad ejecutora.

Por último opinamos, que el efecto inmediato del recurso de revisión debería ser la interrupción inmediata del plazo para que el acto impugnado adquiera carácter ejecutivo; así mismo la interposición tendría que originar el efecto de obligar a la autoridad que conoce del recurso a proceder a un nuevo examen de la cuestión impugnada y resolver expresamente sobre la misma, aunque sea en el sentido de confirmar la resolución impugnada, dándose a conocer, de esta forma los fundamentos y los motivos por los que falla en sentido negativo a los intereses de los particulares.

***C) Casos de no interposición, impugnación y subrogación.***

La ley prevé en el artículo 85 cuando se tendrá por no interpuesto el recurso desechándose este, en los siguientes hipótesis:

- I. Cuando se presente extemporáneamente el recurso;
- II. Por no acompañar la documentación con que se acredita la personalidad del recurrente;
- III. Cuando no se encuentre firmado el escrito de interposición del recurso por quien debe hacerlo, salvo que se corrija esta omisión antes de vencer el plazo para interponerlo.

Cuando por descuido se omite por quien aparece promoviendo el recurso de revisión firmar el escrito por el que se agota este; la autoridad procederá a

<sup>30</sup> Margán Manotas, *Enfoque. Op. Cit.*, p.p.172.



#### **CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

desecharlo, ya que un escrito que no está firmado equivale a la nada jurídica recibiendo los Tribunales que la autoridad administrativa no está obligada a requerir al promovente para que lo firme.

La segunda causal de desechamiento se considera inconstitucional, pues la omisión de acompañar al escrito del recurso el documento con el que se acredita la personalidad cuando se actúa a nombre de una persona física o moral, se origina a que se requiera al promovente para que acredite su personalidad dentro del plazo que se le señala, con apercibimiento que de no hacerlo se desechará su promoción.

Situación idéntica, se presenta hace algunos años con el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación; donde se establecía en el último párrafo que el magistrado instructor tendría por no presentada la demanda de nulidad, cuando a ella no se adjuntaran los documentos precisados en las fracciones I a IV del mismo precepto, dando origen a que se encontrara en la fracción II al documento con que se acredita la personalidad.

Esta situación ha sido considerada inconstitucional por la anterior integración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del voto particular del Ministro Mariano Amato Giltrán, al que se adherieron los Ministros González Martínez, Blas Romero y Chapul Gutiérrez; los que estimaron que el último párrafo del artículo 200 del Código Tributario Federal, viola las formalidades esenciales del procedimiento como garantía de seguridad jurídica integrante de la garantía de audiencia, por que pone en estado de indefensión al particular afectado; estableciéndose una competencia exclusiva a la comisión formal en que puede incurrir el particular, situación que le impide defenderse, alegar y probar lo que a su derecho convenga.

Con el objeto salvaguardar el equilibrio de las partes, se deben crear las condiciones que faciliten al gobernado apartar los elementos en que se funda para sostener la legalidad de la resolución impugnada. Una de esas condiciones es la prevención que se debe realizar para que regularice su escrito, al establecer una competencia de tener por no presentado en el caso que nos ocupa, el

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

recurso de revision, al omitirse anexar el documento que acredite la personalidad, se aparta de los principios fundamentales del debido proceso legal, rompiendo el equilibrio procesal e impidiendo al particular defenderse en contra del acto o resoluci3n que se impugna.

Por esas razones el articulo 55 fracci3n II de la Ley en estudio es inconstitucional pues automticamente se deja sin defensa al promovente; la legislaci3n y la doctrina mexicana han establecido como principio de equidad derivado del articulo 14 constitucional, que en el caso de que se presente una demanda irregular cualquiera que sea la materia sobre la que versa, por no acompaear alg3n documento esencial, debe requerirse o presentarse al gobernado para que exhiba ese documento, y as3 para el caso de incumplimiento se tendr3 por desechada su demanda o instancia formulada, sanci3n que nunca opera sin que previamente se de la oportunidad de conocer la irregularidad o defecto de su actas, a fin de que el promovente no quede en indefensi3n y pueda perfeccionar su escrito, todo ello en estricto cumplimiento de la garant3a de audienci3 que deben observar todas las autoridades.

El mismo criterio se encuentra en la jurisprudencia Unida. "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LA AUTORIDAD QUE CONOZCA DEBE REQUERIR POR UNICA VEZ SE SUBSANEEN LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD."

Revisi3n N3mero 1555/79. Revista del Tribunal Fiscal de la Federaci3n. Enero - Mayo 1981. Tomo I. p3g. 351.

As3 mismo dicho articulo que se comenta resulta contrario a los articulos 17 A y 43 de la misma ley en estudio, en relaci3n con el 325 del C3digo Federal de Procedimientos Civiles de aplicaci3n anal3gica a esta, dispositivos que establecen que la autoridad en ning3n caso rechazara los escritos de los particulares, los cuales cuando no reúnan los requisitos necesarios la autoridad administrativa competente debe requerir al promovente para que los subsane dentro del plazo de 5 d3as. Por lo que dicho articulo 55 en la fracci3n referida no cumple con el principio in dubio pro actore que persigue esta ley.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

A fin de que la medida contenida en el artículo 85 fracción II no afecte la oportunidad de defensa de los administrados por su inconstitucionalidad, será necesario que la misma sea derogada.

El artículo 86 señala los casos de desechamiento del recurso, los cuales son:

I. Contra actos que sean materia de otro recurso, que se encuentre pendiente de resolución promovido por el mismo recurrente y por idéntico acto impugnado;

II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;

III. Contra actos consumados de un modo irrevocable;

IV. Contra actos consumados expresamente;

V. Cuando se esté tramitando ante los Tribunales algún recurso o medio de defensa legal, por el mismo promovente, que pueda tener el efecto de modificar, revocar, o nulificar el acto respectivo.

Por improcedencia del recurso administrativo se entiende, la imposibilidad jurídica, por cuestiones de hecho o de derecho que tiene el órgano administrativo para resolver sobre el fondo de la cuestión planteada por el recurrente; es decir, la autoridad no podrá examinar la legalidad del acto materia de dicho recurso por sobrevenir una causa de improcedencia.

En las fracciones I y V, se regulan dos casos de improcedencia similares, ya que para que el acto o resolución administrativa sea materia del recurso esta debe ser nueva, es decir, en este caso no debe ser materia de otro recurso o bien de una acción jurisdiccional o judicial. Estimamos que a la fracción I le falta considerar a aquellas resoluciones que ya fueron resueltas con anterioridad al mismo promovente quedando firmes, y no solo las que se encuentran en trámite.

Esta figura se actualiza cuando simultáneamente se tramitan dos o más medios de impugnación, ya sean en sede administrativa o jurisdiccional, en los cuales los elementos de las acciones son los mismos existiendo, identidad de promoventes y el mismo acto impugnado aunque las violaciones sean distintas.

#### **CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

Estas dos causales de improcedencia permiten interpretar que el recurso de revisión, es un recurso administrativo opcional y de aplicación supletoria; por que de que otra forma se podría tramitar previamente al ejercicio de dicho recurso, una acción jurisdiccional u otro medio de defensa.

En este mismo sentido sobre la fracción I que se comentan consideramos, que dada el carácter supletorio de la ley, y que además la misma no regula ningún otro ordenamiento administrativo, esta causal se actualizara de manera continua; ya que si el particular se ve afectado por un acto o resolución administrativa, tendrá que agotar el recurso contenido en la ley en que se funda el acto impugnado, y no otro pues los recursos administrativos no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la propia ley que los prevé, como en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que es una ley marco. Pero ante la confusión y anarquía, que existe en la materia de recursos administrativos, provocada por dicha ley, muchos particulares estarán agotando equivocadamente tanto los recursos de las leyes específicas como el de revisión con la finalidad de no orrar el recurso administrativo, razón por la cual dicha causal tendrán vigencia en perjuicio de la oportunidad defensiva de los administrados y de la seguridad y certeza jurídica que debe de existir al intentarse los medios de defensa.

Por lo que hace a la fracción II, esta se refiere a que los actos o resoluciones administrativas, deben afectar derechos subjetivos de personas físicas o jurídicas, motivo por el cual el recurso administrativo solo será procedente cuando el acto impugnado afecte un derecho subjetivo del promovente, de los cuales se desprende una protección directa al gobernado.

El derecho subjetivo es una facultad o poder que el derecho objetivo otorga en favor de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta. La facultad de exigir genera, la relación jurídica entre un sujeto activo titular del derecho subjetivo, para exigir de un sujeto pasivo el cumplimiento de una obligación positiva o negativa, la cual es jurídicamente obligatoria, cuando una regla general o individual de derecho haya impuesto al sujeto pasivo la conducta

que el titular del derecho subjetivo exija de él. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que no cualquier afectación a un derecho subjetivo da lugar al ejercicio del recurso, sino que es necesario que sea de naturaleza administrativa. El derecho público subjetivo de carácter administrativo es aquel que se encuentra establecido por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición, pero siempre de naturaleza administrativa.

Es de tomar en consideración que la afectación que sufre el titular del derecho, debe ser real y positiva, esto es haber sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no existirá lesión en ese derecho.

Cabe hacer notar que el recurso es impropio al el recurrente alega violaciones a un interés legítimo, ya dicho interés no da lugar al gobernado a exigir una determinada conducta de la autoridad, como sucede con el derecho subjetivo. Por nuestra parte estimamos que esta situación va en contra y en perjuicio de la actuación legal de la administración, esto por las siguientes razones:

De acuerdo con el contenido de las normas jurídicas, no siempre se desprende la existencia de una protección directa al gobernado, a las normas que establecen derechos subjetivos la doctrina los ha llamado normas de relación, y las que no dan origen a esos derechos se los ha denominado normas de acción, las cuales regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que rigen a la actividad administrativa.

Estas normas de acción constituyen una serie de obligaciones a cargo de los órganos administrativos, no generan derechos subjetivos, en razón de que al versear sobre la actuación administrativa están dictadas con el fin de garantizar intereses generales y no particulares, puesto que se encaminan a mantener el buen funcionamiento administrativo y no a proteger a los gobernados.

Esta situación no implica que el gobernado afectado por un acto de la administración, no pueda impugnarlo para que sea declarado nulo, aunque al carecer de derecho subjetivo no podrá exigir a la autoridad administrativa la contraprestación debida, y únicamente se obtendrá la anulación del acto de

demostrarse su ilegalidad. Ello acontece por la razón de que las normas de acción al garantizar intereses generales, los particulares pueden aprovechar esa situación, siendo el interés que todo gobernado tiene en que la actuación administrativa sea legal. De tal forma que a través del interés legítimo los gobernados son protegidos indirectamente, porque al garantizarse el interés general de alguna forma se garantiza el interés de los particulares en su calidad de integrantes de un Estado. Así el titular de un interés puede por la actuación de la administración llegar a tener una ventaja, siendo un interés protegido de manera objetiva y no subjetiva, porque los particulares simplemente se aprovechan de la necesidad de que se cumplan las normas de interés colectivo y solo así resultan ocasionalmente protegidos sus intereses.

Sin embargo, y contrario a las razones expuestas, el recurso de revisión será impropio contra actos que afectan los intereses legítimos de los administrados, situación que en nada beneficia el aseguramiento del principio de legalidad de la acción administrativa. La jurisprudencia del Poder Judicial Federal, han señalado contrariamente a la fracción que se comenta que en la materia administrativa en especial en los medios impugnativos dispuestos en ese ámbito, el concepto de interés jurídico no debe ser limitado ni restringido solo a los derechos subjetivos. Al respecto se cita la siguiente jurisprudencia:

**"INTERÉS JURÍDICO. SU NACIÓN EN MATERIA DE RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.** Así cuando se trata de afirmar que tratándose del juicio de garantías los tribunales han interpretado reiteradamente los artículos 4° y 73 fracción V de la Ley de la materia, en el sentido de exigir que el promovente del juicio sea titular de un derecho subjetivo afectado directamente por el acto de autoridad, siempre que el perjuicio sea actual y directo, no puede sin embargo decirse lo mismo respecto de los medios impugnativos dispuestos en el ámbito administrativo en favor de quienes pretenden atacar los actos de la administración pública que continen irregulares, bien por ser atentatorios de sus derechos como gobernados, bien por ser violatorios de las normas de derecho objetivo de cuya puntual observancia deriva, en su favor, una situación calificada.

Las leyes administrativas no suelen consagrar un concepto limitado e estrecho de interés jurídico, tan restringido que se agote en el derecho subjetivo o que excluya, de entre los sujetos aptos para intentar la impugnación en sede administrativa, a quienes carezcan de un derecho perfecto, privado o público; en México, como en otras países influidos por los principios del contencioso administrativo francés, se ha producido una evolución hacia un concepto más amplio de interés jurídicamente protegido, hasta comprender en él a las personas colocadas en una situación calificada y diferenciable del resto de los habitantes de una comunidad, aunque estas no sean titulares de derechos subjetivos."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava época. Tomo V. Enero-Junio 1999. Segunda parte. Página 252.

La improcedencia del recurso que se deriva de la fracción III, referente a la existencia del acto consumado de manera irremediable, se refiere a aquellos actos que se encuentran consumados por haber realizado todos sus efectos, por lo que las violaciones que producen al agraviado no pueden ser reparadas a través del recurso; es decir, es facticamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la afectación del interés jurídico del recurrente, a contrario sensu, serán materia del recurso aquellos actos cuya violación pueden ser reparadas a través del ejercicio de los medios de impugnación.

El consentimiento expreso que prevé la fracción IV, como causal de improcedencia del recurso, conforme al artículo 1983 del Código Civil para el Distrito Federal, es el que se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. En consecuencia, para que existan en presencia de un acto consentido expresamente deberá presentarse: a) La existencia de un acto que agravia al recurrente; b) Que el particular haya tenido conocimiento de él; c) Que el particular haya manifestado por escrito o por medio de signos inequívocos que acepta las consecuencias que se establecen en dicho acto.

Creemos que el recurso también es improcedente contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos contra los que no se promueva dentro del término legal el recurso o la acción judicial en su contra.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

El artículo 98 establece las causales de sobreseimiento del recurso de revisión, las cuales son:

- I. Cuando el promovente se desista expresamente del recurso.
- II. Cuando el agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta su persona.
- III. Cuando durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo.
- V. Por falta de objeto e materia del acto respectivo.
- VI. Cuando no se probare la existencia del acto administrativo.

El sobreseimiento constituye un acto de carácter procedimental que da por concluido el procedimiento administrativo de impugnación, sin resolver el fondo de la cuestión planteada, por presentarse causas que impiden a la autoridad que tramita el recurso resolver la cuestión que se le ha planteado. Su efecto es dar por terminado el recurso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición de ese medio legal de defensa.

Por lo que hace a la causal que contempla la fracción I, diremos que el desistimiento es un acto unilateral del particular que tiene por terminado anticipadamente el recurso, renunciando al medio de defensa que se ha intentado. Esta renuncia debe realizarse en forma expresa, sin que la autoridad pueda deducirla por medio de presunciones, obviamente esa renuncia se genera después de la presentación del escrito de interposición del recurso, implicando una falta de interés jurídico del promovente.

En cuanto a la segunda causal, se contempla el sobreseimiento por fallecimiento del agraviado, entendiendo que el legislador prevé que los recursos no solo son interpuestos por personas físicas, sino que también por personas morales. Por tanto esta causal debería decir:

"Cuando la persona física o moral recurrente, fallezca, se disuelva o liquide durante la tramitación del recurso, si el acto impugnado solo afecta a estas."



**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

En la fracción III, se contempla el sobreseimiento cuando sobrevenga alguna de las causas de improcedencia del artículo 69, en este supuesto se considera que la autoridad al momento de recibir el recurso no se percató de su improcedencia, sino que ello sucede durante la substanciación del mismo y por tanto procede sobreseirlo.

En relación con la causal de la fracción IV, se debe de considerar que este resulta procedente en algunas casos en que han cesado los efectos del acto administrativo.

"En principio se debe considerar que la coacción de efectos del acto administrativo se produce cuando éste se ha extinguido de acuerdo con los casos que se contemplan en el artículo 11 de esta ley; sin embargo, ello no implica que cuando se presenten tales casos, y se encuentre impugnado el acto, el recurso tenga que sobreseerse, ya que incluso el acto puede dejar de surtir efectos, por ejemplo cuando ya ha cumplido su finalidad, tal es el caso de las multas que son pagadas por el deudor con motivo de la coacción ejercida por la autoridad ejecutora, caso en el cual si el particular impugna la resolución sancionadora antes del pago, el recurso no podría sobreseerse, dado que ello afectaría las defensas del promovente."<sup>37</sup>

Esta causal es idéntica a la establecida en el artículo 73 fracción XVI de la Ley de Amparo, y sobre la cual ha resultado tanto la doctrina como la jurisprudencia que la misma solo tiene lugar cuando cesan las violaciones contenidas en el acto reclamado. Por lo que para que opere esta causal se requiere que la coacción de efectos del acto impugnado; efectos que constituyen las violaciones, sea total; es decir, revocar el acto sin condiciones ni limitaciones de ninguna índole, mediante la reparación y desaparición de la infracción combatida, equivalente esto al restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, por lo que si esto no se realiza plenamente no puede afirmarse que los efectos de los actos combatidos hayan dejado de producirse o su integridad.

<sup>37</sup> Luceo Espinosa, Manual. OB. CR., p.p. 178.

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

La causal V relativa a la falta de objeto o materia del acto, requiere para su operancia que deje de existir el objeto o materia del acto recurrido. En esta medida, el objeto o materia del acto dejaran de existir cuando se produzca su terminación, ya que si no existier el objeto la existencia del acto no se justifica. Consideramos que esta causal no tiene ninguna razón de existir, debido a que esta es asumida por la anterior, ya que en principio cuando no existe el objeto del acto está ni siquiera es existente, pero cuando existiendo el objeto, este dejara de ser materia del acto, al haber cumplido con todos sus efectos dejando de existir, siendo esta una causa similar a la anterior.

La fracción VI establece el caso en que el recurrente no comprueba la existencia del acto impugnado, la justificación de esta causal se deriva en razón a que el recurso administrativo al igual que cualquier otra acción de impugnación, debe encausarse en contra de un acto concreto y particular que afecte el interés jurídico del gobernado, razón por la que si el acto o resolución combatidos no existen, el recurso carecerá de materia sobre la cual deba pronunciarse la autoridad administrativa.

En ocasiones los particulares se inconforman contra los criterios de las autoridades que aún no se concretizan en un acto personal perjudicial, por lo que si la autoridad ha manifestado criterios o directrices que se estiman ilegales debe plantearse la consulta correspondiente y si la respuesta que contiene la resolución confirma esos criterios, entonces si debe agotarse el recurso administrativo. En por ello que en la mayoría de las legislaciones administrativas que establecen recursos administrativos, se señala que el acto o resolución impugnada debe constar por escrito a excepción hecha de la negativa ficta.

Por último estimamos que no resulta adecuado ni conveniente que el legislador haya copiado tanto las causales de improcedencia y sobreseimiento del recurso administrativo de revisión, de las contempladas en los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, las cuales contienen las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio de amparo; ya que aunque algunas pueden aplicarse a los recursos administrativos, estos tienen una naturaleza muy diferente al juicio

de amparo, el cual es tutelar de la constitucionalidad, y solo de manera indirecta de la legalidad siendo adecuadas las causales establecidas en la Ley de Amparo, para el juicio de garantías, pero no para los recursos que persiguen la protección y el mantenimiento de la legalidad en la acción administrativa. Así mismo, ante la falta de técnica jurídica de los redactores de la ley, algunas causas que deben ser de improcedencia se señalaron como de sobreseimiento. En por ello que desde nuestro punto de vista una adecuada clasificación de las causas de improcedencia, es la que enumera el maestro Emilio Margain Meneses, la cual si es acorde a las necesidades de la materia administrativa y de los recursos, existiendo una terminología adecuada y sin confusiones, esas causas son:

- "1.- No estar previsto el recurso en ordenamiento legal alguno,
- "2.- No existir la resolución que se impugna,
- "3.- Que la resolución que se impugna no es definitiva,
- "4.- Que la resolución sea abstracta e impersonal,
- "5.- Que la resolución no cause agravio o perjuicio,
- "6.- Que la resolución no sea nueva,
- "7.- Por desistimiento del recurrente,
- "8.- Por no estar firmado el escrito del recurso,
- "9.- Por no satisfacerse el requerimiento con especificamiento,
- "10.- Por no estar acreditada la personalidad,
- "11.- Que sea contra a otro impugnado en vía directa,
- "12.- Por alegarse violaciones constitucionales,
- "13.- Cuando se revocó el acto por autoridad administrativa,
- "14.- Por agotarse extemporáneamente."<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Margain Meneses, Emilio. *OB. CR.*, p.p. 65.

**4.2 LA OPTATIVIDAD EN EL RECURSO DE REVISIÓN Y LA VÍA JURISDICAL.**

Independientemente a la confusión y al entorpecimiento de la defensa jurídica de los gobernados, que provocan los artículos 1° y 2° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como el segundo transitorio, el artículo 53 de la misma ley también viene a plantear grandes problemas, los cuales consisten en determinar si el recurso de revisión es de agotamiento obligatorio u optativo, y en saber que se entiende por vías judiciales a intentar; en el entendido de que si es optativo existe la duda de acudir directamente al juicio de amparo o de intentar la vía impugnativa del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Primeramente, por lo que hace a determinar si el recurso de revisión es obligatorio u opcional, los autores que hasta el momento han comentado la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no tienen un criterio uniforme, ya que para unos es obligatorio y para otros es optativo.

Para Gonzalo Hernández Arrieta el recurso es optativo y manifiesta lo siguiente:

"Del análisis del precepto referido se deduce que el recurso es optativo, ya que la palabra *podrán* significa una potestad exclusiva del particular."<sup>39</sup>

Ignacio González Kamhardt opina que el recurso es optativo y dice:

"La opción anterior viene en cierta forma a desvirtuar uno de los objetivos fundamentales del nuevo ordenamiento en el sentido de que, persiguiendo la unificación en cuanto a las reglas y trámites del recurso en la mayoría de las leyes federales, ello pudiera representar una descarga en beneficio del Poder Judicial."<sup>40</sup>

Emilio Margain Manotas señala que:

<sup>39</sup> Hernández Arrieta, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 3a. ed. Edn. Ferrás, México 1982, p.p. 136.

<sup>40</sup> González Kamhardt, Ignacio. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Edn. Thomas, México 1984, p.p. 48.

"Al expresarse podrán interponer recursos de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes, se desprende que el recurso de revisión se establece con el carácter de obligatorio por cuanto que la palabra podrán, gramaticalmente no significa que es potestativo sino tener expedida la facultad o potencia de hacer una cosa."<sup>41</sup>

El maestro Hugo Carrasco Briarte considera que:

"Cuando la ley al contemplar un recurso administrativo, usa el vocablo podrá y no el de deberá, parece que si bien no existe un criterio jurídicamente unánime, en cuanto al alcance y contenido de la palabra podrá, también es cierto que se encuentran criterios definidos respecto a que si el ordenamiento jurídico alude a que se podrá hacer valer un medio de defensa por el particular, al no indicarse en forma expresa e literal que el medio de defensa sea optativo, implica que el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria tiene que agotar forzadamente la instancia, a pesar de que se utilice la expresión podrá."<sup>42</sup>

De acuerdo a lo anterior, el recurso de revisión provoca serias dudas sobre si es un recurso alternativo u obligatorio, con la consiguiente incertidumbre que esto ocasiona a los particulares; ello en detrimento y en contra de la justicia administrativa y del principio ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia, de que todo recurso administrativo debe de facilitar la defensa de los derechos de los particulares y no entorpecerla.

Esta situación de inseguridad deberá ser resuelta por la interpretación que del artículo 83 y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que lo contiene realicen los Tribunales Judiciales Federales expresando el sentido y alcances del mencionado artículo, o por medio de una reforma que realice el constituyente permanente en la cual, expresamente señale que la interposición del recurso de revisión es opcional; es decir, que el particular tenga la potestad de agotar el recurso o de acudir directamente en defensa a través de la vía judicial por medio del juicio de amparo; o por otro lado que se establezca que deberá

<sup>41</sup> Margale Monstev, Emilio. Ob.Cit., p.p.178.

<sup>42</sup> Carrasco Briarte, Hugo. Ob. Cit., p.p.178.

agotarse el recurso de manera obligatoria, lo anterior para definir de manera clara y expresa la naturaleza del recurso en beneficio de los particulares y de la legalidad administrativa. Sin embargo, por ahora el campo minado permanece con el perjuicio que ello origina.

El vocábulo "podrán" empleado por el legislador, en la redacción del artículo 83, de acuerdo a criterios definidos por Tribunales Colegiados de Circuitos, no establece por sí mismo ni de manera alguna la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir entre recurrir el acto o resolución que lo afecta, o la no interposición del recurso, realizando la defensa por medio del ejercicio de acciones jurisdiccionales. De esta forma el término "podrán" solo da cumplimiento al imperativo constitucional de legítima defensa y garantía de audiencia, estableciéndose para el afectado un camino o posibilidad para solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable, la revisión de la resolución o acto que agravia al particular, otorgándose por tanto la oportunidad de que en caso, de que no se este de acuerdo con la resolución, de elegir entre recurrir o no, pero nunca la oportunidad de acudir directamente a la vía jurisdiccional y obviar la tramitación del recurso administrativo precedente establecido en la ley respectiva. El criterio anterior es sostenido en la jurisprudencia titulada "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO SON OBLIGATORIOS."

La palabra "podrán" que es una inflexión del verbo poder significa:

"Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. Facultades, autorización para hacer una cosa. Tener expedita la facultad o potencia de hacer una cosa."<sup>43</sup>

De acuerdo a todo lo anterior, la expresión "podrán" al trasladarse al ámbito jurídico, específicamente en los recursos administrativos solo viene dar cumplimiento al mandato constitucional de legítima defensa y de audiencia; mediante el otorgamiento de una facultad de hacer; en el recurso de revisión

<sup>43</sup> Diccionario Enciclopédico Abreviado. Tomo VI. 7.ª. ed; Ed. Espasa-Calpe, S. A. Madrid 1977, p.p. 655.

dicho término debe entenderse que no solo da la facultad referida para impugnar los actos y resoluciones administrativas, por medio del recurso administrativo, sino que también a través de la vía judicial que señala el artículo 83, que dice:

Art. 83.- "... podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

Con el objeto de rebatir nuestra afirmación es necesario referirnos al vocablo "o" contenido en la redacción de dicho artículo; como una conjunción que viene a significar alternativa de dos conceptos que producen iguales efectos, así también dicho vocablo puede dar a entender que dos expresiones son sinónimas. Su significado gramatical es el siguiente:

"O.- Conjunción disyuntiva. Denota alternativa o diferencia entre dos o más personas, cosas o ideas, suele proceder a cada uno de dos o más términos contrapuestos. Denota además, idea de equivalencia significando o sea, esto es."<sup>44</sup>

De tal forma, que dicho término origina dado su significado dentro de la redacción del artículo en análisis, que la vía judicial es alternativa al recurso de revisión. Por lo que el citado numeral no solo da cumplimiento al precepto constitucional de legítima defensa y audiencia a través del recurso de revisión, ya que se establece también con carácter opcional a la vía judicial; pudiéndose cumplir dicho mandato ya sea interponiendo el recurso o acudiendo a la vía citada, especificándose dos caminos por los que el particular puede acudir en defensa.

Sin embargo, la confusión que provoca el artículo 83 sobre la opcionalidad u obligatoriedad del recurso de revisión, origina que el particular se sitúe en un verdadero laberinto que perjudica la defensa de sus derechos y la observancia de la legalidad de la actuación administrativa.

Es conveniente en nuestro estudio hacer un comentario sobre el carácter opcional de los recursos administrativos, así tenemos que el dar el carácter opcional a un recurso de acuerdo a Gonzalo Hernández Armenteros:

<sup>44</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Tomo N. 5a. ed.; Edm. Larousse, México 1961. p.p. 608.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

"Permitirá al interesado elegir entre la vía administrativa y la jurisdiccional, lo que llevará, en muchas ocasiones, a una solución más rápida de la cuestión controvertida. Evitará, por otra parte, que el recurso se convierta en una trampa procesal, cuando al ser obligatoria su interposición, no se agota en forma previa al ejercicio de la acción contenciosa administrativa o al juicio de amparo, lo que sucede, en no pocas ocasiones."<sup>45</sup>

Moctar Fix-Zamudio citado por Andrés Serra Rojas opina que la opción es:

"Ha producido la consecuencia que se crea de manera puntalina el llamado principio de definitividad que impora respecto de los actos y resoluciones administrativas, cuando las mismas se impugnan ante los Tribunales Administrativos y posteriormente ante los Tribunales Federales por conducto del juicio de amparo; es decir, que no pueden reclamarse judicialmente dichos actos o resoluciones sino se agotan previamente todos los medios de defensa de carácter jurídico entre los cuales destacan los recursos administrativos; ya que se está llegando al principio opuesto o sea el de la opción de los propios recursos, precisamente por su ineficacia real."<sup>46</sup>

Por nuestra parte consideramos que el maestro Fix-Zamudio en este comentario ha tocado el punto principal de nuestro estudio, que es la ineficacia de los recursos administrativos, la cual ha sido provocada debido a que en la administración pública las autoridades no han comprendido, los buenos propósitos y beneficios que se obtendrían a través de ellos, los cuales buscan satisfacer una función social, consistente en otorgar a los ciudadanos medios legales para facilitar la defensa de sus derechos de forma rápida y expedita, asegurando la legalidad administrativa; aunado a esto el Poder Legislativo se ha encargado de crear no en pocas ocasiones, recursos que en vez de facilitar y hacer eficaz la protección de los particulares ocasionan que estos se encuentren en un campo minado creado por tecnicismos, imprecisiones o vaguedades

<sup>45</sup> Hernández Armijo, Gonzalo. Ob. Cit., p.p. 279.

<sup>46</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., p.p. 599.



contenidas en la redacción de los artículos de los ordenamientos jurídicos que establecen los recursos. Esta situación ha generado que los gobernados vean a ese medio de defensa con desconfianza, con la convicción de que nada se logrará por esta vía, considerando que no tiene sentido demandar el momento de acudir a un proceso jurisdiccional, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil, dando además se gastará tiempo y dinero.

Las autoridades administrativas encargadas de substanciar y resolver los recursos administrativos en gran medida han provocado su ineficacia jurídica, ya que muchos de los servidores públicos piensan al resolver el recurso que siempre deben darle la razón a la administración, esto combinado con vicios tan arraigados en la administración pública mexicana, ocasionan el debilitamiento del estado de derecho y de la legalidad, careciendo por tanto el poder público de imparcialidad y de objetividad al resolver los recursos administrativos. Esta realidad ha ido desnaturalizando las finalidades del recurso administrativo, el cual de acuerdo a sus fines es un medio jurídico de defensa idóneo y adecuado para el mantenimiento de la legalidad en la administración, por el cual además se da cumplimiento a la garantía de defensa prevista en el artículo 14 constitucional.

De tal forma, que en nuestro concepto el darles a los recursos administrativos el carácter de alternativos, viene en principio a reconocer la ineficacia real de estos; así mismo y principalmente, la opción de recurrir que se ponga en tela de juicio la viabilidad de los recursos, pues que caso tendría su existencia, el el particular puede acudir a la vía jurisdiccional lo que llevara en muchos ocasiones a una solución más rápida e imparcial de la cuestión controvertida. Al darles un sentido opcional a los recursos, de alguna forma se pretende beneficiar la defensa de los gobernados, pero no se solucionan el problema de fondo en el que se encuentran inmersos estos medios de defensa, pues ante la desconfianza de los particulares hacia ellos, y la posibilidad de acudir en protección ante órganos jurisdiccionales, el recurso ya no tendrá razón de existir quedando solo en las leyes administrativas como un símbolo de lo que

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

puede ser un medio jurídico de protección rápida y eficaz, debilitándose en consecuencia gravemente a la institución jurídica de los recursos administrativos.

Por otro lado es especialmente grave y preocupante para la seguridad jurídica de los gobernados, la última parte del artículo 83 de la referida ley, en relación con el artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales textualmente dicen:

"Art. 83.- . . . Podrán interponer recursos de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

"Art. 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellas a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

El artículo 83 no precisa de ninguna forma que se entienda "por la vía judicial", de tal forma que el recurso de revisión al ser opativo en su interposición, plantea al gobernado que intente acudir a la vía judicial, al determinar cual es esta, intrincándose nuevamente la defensa de los particulares.

Por "vía judicial" deberá entenderse la ejercida ante el Poder Judicial a través del Juicio de Amparo, pues el señalar ampliamente a esta vía, "No permite interpretar que la vía judicial correspondiente sea la ejercida ante el Tribunal Fiscal de la Federación sino la vía judicial más normal en materia de garantías individuales es el Juicio de Amparo, ya que también es vía judicial y privilegiada para defender las garantías individuales."<sup>47</sup>

La Constitución Federal literalmente emplea la expresión Poder Judicial en un sentido restringido al que podemos llamar organizativo, y es al que se refiere el Capítulo IV del Título Tercero, proclaramente denominado "Del Poder Judicial", el cual es un cuerpo integrado y organizado, por el conjunto de Tribunales Federales, Juzgados de Distrito y Tribunales Locales que lo integran. Esta parte

<sup>47</sup> Acosta Romero, Norvas Saheti y Venegas Nuñez Francisco. Ob. Cit., p.p.174.

**CAPÍTULO CUARTO EFICACIA JURÍDICA DEL DECISION ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

La Constitución Federal literalmente emplea la expresión Poder Judicial en un sentido restringido al que podemos llamar organizativo, y es al que se refiere el Capítulo IV del Título Tercero, precisamente denominada "Del Poder Judicial", el cual es un cuerpo integrado y organizado, por el conjunto de Tribunales Federales, Juzgados de Distrito y Tribunales Locales que lo integran. Esta parte organizada se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; y así tenemos que este poder se deposita en:

- 1.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- El Tribunal Electoral.
- 3.- Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- 4.- Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- 5.- Los Juzgados de Distrito.
- 6.- El Consejo de la Judicatura Federal.
- 7.- El Jurado Federal de Ciudadanos, y
- 8.- Los Tribunales de los Estados y del D.F.

De esta forma tenemos que esos órganos son formal y materialmente judiciales; los cuales se encuentran dentro del Poder Judicial formando parte de él, por tanto la vía judicial a la que se refiere el artículo 63, sólo puede transitar ante órganos judiciales, y no ante otros órganos que si bien tienen atribuida potestad jurisdiccional, no forman parte del Poder Judicial, pues como estos jurisdiccionales son instituciones formalmente administrativas, pero materialmente realizan una función jurisdiccional. Por lo que el término judicial nada tiene que ver con otras potestades jurisdiccionales, que de ninguna forma son autoridades judiciales, ya que el término judicial sólo hace referencia a los órganos con potestad jurisdiccional pertenecientes a dicho poder. Con la finalidad de fortalecer nuestros razonamientos citamos la siguiente jurisprudencia:

**"TRIBUNAL FISCAL, MANDATO ANTE EL.-** Como el Tribunal Fiscal no es autoridad judicial, ya que no forma parte del Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 64 de la Constitución, el mandato otorgado para promover

separada de las potestades legislativas y ejecutivas, con la finalidad de que estos tres poderes se equilibren entre sí, limitándose en tal forma, que se evita el desarrollo excesivo de uno de ellos en detrimento de los demás en perjuicio del pueblo que los instituye.

De acuerdo al artículo 49 de la Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, depositándose en este último la potestad jurisdiccional; este poder se ejerce a través de varios órganos integrantes del mismo que están dotados de jurisdicción, de acuerdo al artículo 94 Constitucional y 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al ser la jurisdicción única e indivisible la poseen en su totalidad los órganos judiciales.

El Poder Judicial al ser instituido por la voluntad popular como depositario de la jurisdicción debe ser el único y exclusivo para ejercer y desarrollar esta potestad; sin embargo en nuestro sistema jurídico, la facultad jurisdiccional proveniente de la soberanía popular ha sido atribuida contrariamente a la voluntad del pueblo, y al principio de división de poderes, esencia de nuestra Constitución, principio histórico y anhelo de nuestro pueblo como garantía de vigencia de la vida republicana y democrática; a órganos no integrantes del Poder Judicial, los cuales lo debilitan y menoscaban.

Esa potestad jurisdiccional, se ha confiado de manera desordenada a Tribunales Administrativos ajenos al Poder Judicial depositario único por mandato popular de dicha potestad, cuestiones que les corresponden más a un capricho de los gobernantes que a las necesidades del pueblo, pues en nuestro sistema jurídico existe el Juicio de Amparo, donde a través de él, se obtiene una verdadera justicia en los términos que ordena la Constitución, lográndose una protección más eficiente por la reducción del tiempo y gastos de los litigios.

Ahora bien, hechos los comentarios anteriores, al el particular agravado no opta por el recurso administrativo si no por la vía judicial, se tendrá que interponer juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 114 fracción II de la Ley de Amparo, pues nada impide al administrado acudir directamente a la vía de

#### CAPÍTULO CUARTO EFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.

amparo y anular directamente los actos y resoluciones administrativas, a la luz de la garantía de legalidad.

Por otro lado, la ampliación de competencia que el artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece, esta tratando de construir un verdadero Tribunal Administrativo en materia Federal, segregando a la materia administrativa de la posibilidad de interponer juicio de amparo de manera directa, situación que se contraría a los intereses del pueblo mexicano que ve en la institución de amparo una protección rápida y eficiente; intentándose cambiar el espíritu y la tradición de que el Poder Judicial por la vía de amparo sea el que revisa los actos administrativos en base a un estricto respeto a las garantías individuales.

La cuestión de ampliar la competencia del Tribunal Fiscal a la materia administrativa en general, contriéndose en el análisis de la legalidad, pone en entredicho la capacidad del Poder Judicial en materia de amparo, y de manera más grave se está llegando al extremo de intentar cambiar substancialmente los principios básicos ideológicos de nuestra Constitución. De esta forma los gobernados ya no tendrán la posibilidad de anular por la vía de amparo de manera directa los actos administrativos, sino que este solo será posible si previamente se hace uso de una complicada red de recursos administrativos y de acciones jurisdiccionales ante Tribunales Administrativos, con la desventaja de que el recurso será procedente ya no contra actos directos de la administración, sino contra sentencias dictadas en primera y segunda instancia por los años del Tribunal Fiscal, examinando el Poder Judicial, ya no la inconstitucionalidad del acto primario de autoridad, si no de las sentencias.

Esta situación solo vendrá a provocar que nuestro sistema de impartición de justicia especialmente la administrativa se vuelva más complicado y técnica de lo que es ahora, que solo perjudica a los gobernados y en especial a los de escasos recursos que no cuentan en la mayoría de las veces con asesoría legal especializada.

**CAPÍTULO CUARTO EFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

---

Por último existe una graveísima incongruencia entre el artículo 11 fracción XIII y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo pues de acuerdo a ella y a la interpretación anteriormente hecha del artículo 83, nada prohíbe que el juicio de amparo sea utilizado por los administrados de manera directa, ejerciendo una acción más rápida y efectiva. Sin embargo el problema subsiste y provoca una enorme inseguridad jurídica, pues hasta el momento no existe jurisprudencia ni reformas por parte de los legisladores que aclare estas dudas que solo dañan a los administrados.

**4.3 LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL RECURSO DE REVISIÓN.**

La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada, aludirá a todas las causas de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastara con el examen de dicho punto. La resolución también deberá examinar las pruebas ofrecidas y presentadas cuidando de no omitir nada de lo que fue la lite en dicho medio de defensa; y algo muy importante es que dicha resolución sea emitida por autoridad competente.

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

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por lo que considera ilegal el acto y precisar los alcances de la resolución.

El que la resolución del recurso se funde en derecho de acuerdo al artículo 82 implica que no solo debe tomarse en cuenta la ley, sino que también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales del derecho, de la doctrina y de la jurisprudencia. Este precepto retoma así el mandato del artículo 14 Constitucional que establece que la sentencia que se emita debe ser conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica y a falta de esta en los principios generales de derecho.

Así también debe respetarse la garantía de legalidad del artículo 16 de la Constitución, garantía que no debe entenderse como un mero formalismo, pues esta garantía persigue que los gobernados ante un acto de autoridad no queden

#### **CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

en estado de indefensión al no dársele a conocer los fundamentos de derecho, los motivos, razones y circunstancias por las que se resuelve en un determinado sentido.

Un punto importante de toda resolución es el examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, debiendo indicar la autoridad al con o no pertinentes, señalando el valor que tienen frente al acto reclamado. Si la autoridad no examina las pruebas se deja en estado de indefensión al recurrente al no saber el porque las pruebas presentadas no fueron suficientes para desvirtuar el acto impugnado. Afirmar dogmáticamente que las pruebas presentadas no desvirtúan los hechos, no constituye una valorización y examen de ellas, resultante indudable que una resolución así es ilegal.

La autoridad al apreciar las pruebas, no debe examinarlas en su conjunto, sino separadamente fijando el valor a cada una de ellas, sin apartarse nunca de las reglas y normas que regulan las pruebas, a las que esta sometida la autoridad a pesar de tener libre apreciación.

La resolución del recurso debe ocuparse de todas y cada una de los conceptos de impugnación planteados, la omisión a esto uno de ellos vuelve ilegal la resolución; no obstante si la autoridad considera que con el primer agravio es suficiente para declarar la ilegalidad del acto impugnado, no tiene la obligación de estudiar los demás agravios que nada cambiarán el sentido de la resolución.

Para finalizar tenemos que el último párrafo del artículo 98 establece: "No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido apartarse durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho."

La autoridad administrativa tiene la alta misión al resolver el recurso administrativo de investigar la verdad acerca de la instancia o cuestión planteada gozando de las más amplias facultades en cuanto a la aportación y estimación de pruebas. En consecuencia, no debe sujetarse solo a tomar en consideración los elementos de prueba aportados ante la autoridad administrativa, donde inclusive quizás no se ofreció ninguna, ya que el superior jerárquico no es un simple



revisar de las disposiciones dictadas por la autoridad recurrida, debido a que la autoridad que resuelve el recurso cuenta con capacidad para recibir toda clase de pruebas y aun para investigar, sin moción de parte, la existencia de elementos probatorios que tengan relación con los puntos controvertidos. Todo esto por que una simple consulta no equivale a un recurso, luego entonces de no ofrecer pruebas el promovente y dictarse resolución contraria a su consulta, el tendrá toda la carga de la prueba.

***A) Sentido que puede adoptar la resolución.***

El numeral 91 nos enumera las distintas clases de resoluciones que puede emitir la autoridad encargada de resolver el recurso como son:

**I. Desocharlo por improcedente o sobreseerlo;**

**II. Confirmar el acto impugnado;**

**III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y**

**IV. Modificar u ordenar la nulificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir una nueva que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total e igualmente resuelto a favor del recurrente.**

Respecto de la fracción III, la declaración de inexistencia que se menciona es improcedente, ya que el concepto de inexistencia no se encuentra reconocido en la presente ley como una forma de irregularidad o invalidez del acto administrativo.

La inexistencia viene a ser la nada jurídica y es ocasionada por la falta de un elemento de existencia del acto jurídico. Si la inexistencia es la nada, esto quiere decir que el acto no se da en lo absoluto en ninguno de sus elementos, puesto que si falta alguno de ellos, el acto existirá aunque sea imperfectamente, por lo que hablar de inexistencia es una confusión, ya que si existe un solo elemento habrá acto jurídico, pudiéndose dar la inexistencia solo ante la falta absoluta de elementos del acto.

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

Por lo que hace a la nulidad esta se produce, cuando gazado de una apariencia de legalidad, el acto padece de un vicio o defecto de gravedad en sus elementos esenciales que hace que no sea posible la producción de sus efectos, identificándose en este caso a la nulidad absoluta con la inexistencia.

El artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precisa que el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, será subsanable sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán de hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

Esta nulidad será provocada por la omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos establecidos en los fracciones I a la X del artículo 3° de la misma ley, sin precisar cuando se estará en presencia de una omisión y cuando de una irregularidad.

Quitar algo es no considerar una parte de un concepto, y la irregularidad se refiere a que sí existe esa parte del concepto, pero la misma está mal conformada siendo irregular.

Una cuestión que se aparta totalmente de la realidad es la referente a que los servidores públicos deben hacer constar su oposición a ejecutar el acto nulo, fundando y motivando su negativa; pues ningún funcionario declarara su oposición a ejecutar un acto que puede ser nulo, sobre todo si no se ha declarado con nulidad.

La más peligrosa de lo prevenido en el artículo 6°, es la relativa a que el acto será subsanable sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. El propio artículo no precisa el plazo en que la autoridad puede subsanar el acto nulo, lo cual es grave, pues si se puede subsanar en cualquier momento, no tiene ningún sentido que los particulares soliciten su nulidad, ya que puede ser subsanable en cualquier tiempo y la nulidad no tendrá efecto alguno.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

Doctrinalmente el acto afectado de nulidad presenta las siguientes características y efectos:

"a) Le es aplicable la presunción de legitimidad, y por ello los particulares están obligados a su cumplimiento en tanto no sea declarado nulo por la autoridad respectiva.

"b) El vicio que lo afecta no admite ser subsanado, razón por la que el acto no puede ser ratificado ni confirmado.

"c) El acto puede ser revocado en sede administrativa, salvo que el mismo resulte un acto favorable al particular.

"d) La nulidad o revocación del acto producirá sus efectos retroactivamente."<sup>49</sup>

En este artículo 6°, tenemos que el legislador considera que la omisión o irregularidad de los elementos de las fracciones I a la X del artículo 3°, son de esencial importancia para la existencia del acto, ya que como se ha precisado la nulidad se produce por vicios o defectos de gravedad de los elementos esenciales del acto. Por lo que es ostensa absurdo considerar que el acto nulo puede ser subsanable, debido a que si la nulidad se presenta, es por vicios graves en uno o varios de los elementos del acto, y por tal razón lo correcto es que dicho acto no sea subsanable, ya que de no ser así no existiría diferencia entre nulidad y anulabilidad.

Respecto de la anulabilidad, esta es consecuencia de la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a la XVI del artículo 3°. El acto será anulable cuando sus vicios no sean tan graves o fundamentales que inclusive se puedan subsanar. Existiendo una diferencia de grado entre los conceptos de nulidad y anulabilidad dependiendo de la intensidad del vicio que los provoca. El acto anulable tiene las siguientes características y efectos:

a) Goza de presunción de legalidad.

<sup>49</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit., p.p. 33, 34.

**CAPITULO CUARTO INEFICACIA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISION.**

---

b) No puede ser revocado oficialmente por la autoridad administrativa.

c) El particular que se sienta afectado con dicho acto, debe promover su anulación ante la autoridad judicial o administrativa competente.

d) El vicio que afecta el acto puede ser subsanado en sede administrativa por medio de confirmación o ratificación.

e) Los efectos que produce la anulación no son retroactivos, son para el futuro, sin afectar lo ya producido.

De acuerdo al artículo 7°, el acto declarado anulable será considerado válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos para la plena validez y eficacia del acto.

Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo. De lo anterior podemos decir, para que sirve tramitar la anulabilidad, si el caso de que sea declarada esta no trae ningún beneficio al que la promueve.

En consecuencia, al considerar la ley que el acto nulo puede ser subsanable, no existirá ninguna diferencia entre los actos nulos y anulables, dado que para estos últimos también se establece la figura del saneamiento, lo que ocasiona que en ambos casos la autoridad se encontrará facultada para corregir el acto remediando los vicios que pudiera tener, bien sea en el mismo acto o a través de uno nuevo, lo que implica hacer nugatorio el ejercicio de los medios de defensa del particular, ya que constantemente se tendrían que agotar esos medios con el objeto de ir impugnando los actos de autoridad, lo cual iría subsanando los errores y vicios cometidos en perjuicio de los particulares.

La resolución que ponga fin al recurso, también puede revocar el acto impugnado, la revocación al igual que la anulación, constituye un medio para la extinción de los actos administrativos, lo cual es declarada por la administración pública, ya sea por razones de oportunidad, de mérito o interés público; sin embargo entre la revocación y la nulidad existen diferencias, ya que esta última significa la eliminación de un acto jurídico afectado de invalidez, mientras que la revocación significa el retiro de un acto válido. Por otra parte los efectos de una y

otra son diferentes, la anulación tiene efectos declarativos y opera retroactivamente, la revocación es constitutiva y sus efectos se producen a partir del acto revocatorio, destruye efectos futuros sin afectar a los que ya se hubieron producido. La revocación administrativa como forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirse por una autoridad competente, ha de estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca a petición de parte, no debe causar perjuicio al particular, reca sobre un acto que ha agotado sus efectos, obedece a una causa de conveniencia al interés general, constituye un nuevo acto. Si falta alguna de estas notas esenciales estaremos ante otra figura jurídica como la anulación. No obstante todo lo anterior existe una gran confusión en el empleo de la figura de la revocación tanto en la doctrina como en la ley, llegando a utilizarse como sinónimo de anulación o con algún medio de defensa que los particulares posean; aunado a ello algunos autores de la materia administrativa han llegado a establecer que existe revocación por vicio de legitimidad con iguales efectos a los de la anulación.

Sobre este particular consideramos que la fracción III del artículo 91 debería de reformarse y expresar la declaración de inexistencia y anulabilidad, ya que lo único correcto sería que en los casos de irregularidad u omisión de fondo de los elementos y requisitos del acto administrativo se declare una nulidad lisa y llana del acto, debiéndose establecer también una fracción que ordene a la autoridad reponer el procedimiento administrativo por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, cuando el acto impugnado emana de un procedimiento administrativo, lo que se equipararía a una nulidad para efectos.

Por último es conveniente comentar la fracción IV del numeral 91; cuando se resuelve que debe modificarse el acto impugnado la autoridad que tramita y subsana el recurso debe dar las bases para ello a la autoridad impugnada que lo dicta, así tenemos que si el derecho lo acota totalmente al recurrente, debe resolverse para el efecto de que la autoridad de la que emana el acto reclamado emita uno nuevo dejando sin validez el suyo, o bien, si el derecho lo acota

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEVERÁN.**

particularmente al inconformar, la autoridad ordenara que se dicte un nuevo acto otorgando lo legal del que se impugna y dejando subsistente la parte que se confirma del mismo.

**B) Plazo para cumplirlo.**

El último párrafo del artículo 92 establece que si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la repetición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. La duda que plantea, es si la autoridad que dicta el acto impugnado no emite un nuevo acto en cuatro meses profiere su derecho para hacerlo, o esta facultada para expedirlo en cualquier momento, a si hayan transcurrido más de cuatro meses.

Este párrafo es similar al antepárrafo del artículo 239 del Código Fiscal Federal, y sobre este particular el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Segundo Circuito, ha adoptado el criterio de que el legislador otorga a la autoridad administrativa una nueva oportunidad para emitir su resolución, a fin de que corriera los vicios formales o del procedimiento en que incurrió en el acto declarado nulo, pero tal oportunidad se condiciona a emitir el acto de molestia dentro de un plazo de cuatro meses, término que por la naturaleza del supuesto fáctico que en la norma se regula debe ser observado de manera estricta, pues la emisión del nuevo acto no es opcional sino un deber de la autoridad.

La condición de dictar el nuevo acto de molestia en el plazo predeterminado de respeto estricto a las garantías de seguridad jurídica, lo que permite concluir que si no se atiende a tal término, la autoridad administrativa ya no puede legalmente emitir un nuevo acto, siendo inexacto que no se provea cuando alguna en contra del cumplimiento contemporáneo de la obligación impuesta por la ley de emitir en un término específico la nueva resolución. Criterio tomado del Amparo Directo 739/94.

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

**C) La falta de obligación de dictar resolución en el recurso de revisión por parte de la autoridad administrativa.**

En el recurso de revisión la autoridad que tramita el recurso no está obligada a resolverlo expresamente, pues el artículo 84 establece:

**"Art.84.- El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado."**

En principio este artículo no establece que tiempo tiene que esperar el recurrente para que se dicte la resolución expresa al recurso. Así mismo resulta razonablemente vago e incompleto el permitir que en cualquier tiempo se pueda impugnar la presunta confirmación del acto impugnado, si antes no se señaló un plazo específico dentro del cual la autoridad pudiera dictar su resolución. De la redacción de dicho artículo solo se desprende que el recurrente puede impugnar la presunta confirmación ficta, a la semana, al mes inclusive a unos cuantos días de haberse interpuesto el recurso, esto ocasionando por no establecerse un plazo concreto para dictar la resolución, y por la mala técnica jurídica en la redacción del artículo, pues si el recurrente no quiere esperar la resolución expresa puede impugnar en cualquier tiempo la confirmación ficta del acto impugnado. De la expresión "cualquier tiempo", solo se deriva que la posible confirmación del acto puede combatirse inclusive a unos días de la interposición del recurso, pues dicho artículo no precisa a partir de que momento se presume la negativa ficta del recurso por falta de solución expresa al mismo, para que pueda combatirse en cualquier tiempo la posible confirmación del acto impugnado desde el momento en que se presunbe dicha confirmación.

Para evitar estas imprecisiones deberá estarse a lo prevenido por el artículo 17 de la misma ley, el cual establece un plazo de cuatro meses para que la autoridad resuelva lo que corresponda, transcurrido este se entenderá la resolución en sentido negativo al recurrente. Otra duda que plantea este artículo es el momento a partir del cual empieza a correr el plazo de los cuatro meses, consideramos que ante la amplitud del plazo esto deberá de contarse a partir del momento de la interposición del recurso, sin embargo, de acuerdo al artículo 38,

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

los plazos empezaran a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto, en este caso sería la notificación del auto que admite a trámite el recurso.

Por otro lado consideramos, que el plazo de cuatro meses, no se tuvo ni cuenta con el principio de expedito y prontitud que deben observar las autoridades administrativas; esto de acuerdo a la exposición de motivos de la misma ley, y al artículo 13 que establece que la actuación administrativa se desarrollara con arreglo al principio de economía. Por lo que debe reducirse el plazo a diez días hábiles después de concluida la recepción de pruebas, opinión que comparte con el maestro Gonzalo Hernández Armentia; pues, el plazo de diez días es adecuado para recibir el recurso y valorar debidamente los medios de prueba aportados, pudiéndose ampliar dicho plazo por otros ocho días de acuerdo al volumen del expediente.

La configuración de la resolución negativa ficta en el recurso de revisión, solo retrasa la solución de los asuntos entorpeciendo la eficacia del recurso administrativo, ya que en este caso resultaría una instancia que en el fondo sería inútil, haciendo negatoria la justicia a los particulares. De tal forma que la negativa ficta pugna con las garantías individuales de audiencia, debido a que el gobierno desconocerá la forma en que la autoridad valore las pruebas y sea agravios quedando en estado de indefensión al no dársele una adecuada oportunidad de defensa; de legalidad porque no se dictara un acuerdo por escrito fundado y motivado; de petición debido a que la autoridad guardara silencio a la petición del gobernado.

Pero además, la negativa ficta pugna directamente con uno de los elementos que tanto la doctrina y la jurisprudencia han reconocido como esencial o característica de los recursos administrativos, el cual consiste en la obligación de la autoridad que tramita o conoce el recurso de dictar resoluciones expresas a la instancia planteada, por lo que la figura de la negativa ficta va en contra de la naturaleza misma de los recursos, situación que disminuye la protección de los derechos de los administrados y la observancia de la legalidad en la actuación



administrativa, ya que el objeto de los recursos es resolver sobre la legalidad del acto impugnado mediante la emisión de una resolución fundada y motivada.

Sobre este punto en particular se transcriben las siguientes jurisprudencias:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULADOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEBAN.-** La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que ésta sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; que exista un procedimiento para su tramitación; la determinación por la ley de la autoridad ante quien debe presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito y que la autoridad ante la que se interponga este obligada a resolver. . . "

Segunda Sala. Séptima época. Tomo 63 tercera parte. Página 37.

**"PETICION, DERECHO DE. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.-** El artículo 5° constitucional señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo saber en breve término al peticionario. Al hablar de petición el precepto no limita la naturaleza de la instancia, por lo que la garantía es aplicable a cualquier escrito de petición en cualquier clase de instancia, lo que naturalmente incluye a los recursos administrativos. Cuando un particular interpone un recurso, es manifiesto que está pidiendo la resolución legal de una cuestión, es decir, que se resuelva sobre la validez de su pretensión. Y siendo esa, como individualmente lo es una petición, la misma debe ser contestada en breve término como legalmente precede, y en la misma forma se deben ir dictando todas las resoluciones de trámite que el procedimiento exija, y al final se deberá dictar la resolución. Pero aunque la cuestión podría plantearse también como una negación de justicia violatoria de la garantía de audiencia (artículo 14 constitucional), el quejoso tiene derecho conforme al artículo 5° constitucional, a exigir que cada uno de los

tramites, así como la resolución final, se dicten y se notifiquen en un tiempo razonable. Si el objeto de los recursos es reglamentar y resolver las controversias que se planteen sobre la validez del acto impugnado, no hay ninguna razón válida para excluir las promociones e peticiones relativas de la garantía constitucional, como si esta se limitase al contenido de que se logre, también una pronta solución a los litigios administrativos."

**Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
Séptima época. Tomo 133-138. Sexta parte. Página 238.**

*D) Medios de impugnación contra la Resolución del recurso.*

Como ya habíamos comentado en el punto 4.2 de este Capítulo, existe una seria contradicción entre el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues el primero de ellos amplía la competencia de dicho tribunal para conocer de las resoluciones definitivas que resuelvan el recurso administrativo de revisión, mientras que el artículo 83 habla de que puede intentarse la vía judicial.

En esta situación existe una incongruencia ya que, la materia fiscal está excluida de la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo y el Tribunal Fiscal se fundó precisamente en esta materia para ampliar su competencia, lo anterior contradice uno de los principios fundamentales que en su momento se señalaron para crear a dicho tribunal, principio que es el de especialización, tratándose ahora de constituir un Tribunal Administrativo Federal sin ningún sustento legal.

El problema medular radica en que el artículo 83 al establecer que se pueden intentar las vías judiciales, nada impedirá a los administrados de acuerdo a nuestro criterio, acudir directamente al Juicio de Amparo e impugnar como acto reclamado la resolución que ponga fin al recurso, o impugnar la presente confirmación ficta del acto combatido, logrando a través de la acción constitucional una protección más rápida y eficiente, con un carácter restitutorio

más amplia en contraposición con las sentencias del Tribunal Fiscal que únicamente se constituyen a declarar la nulidad reduciéndose además el tiempo y los gastos del litigio.

Consideramos que el principio de definitividad, establecido como causal de improcedencia del amparo, en el artículo 73 fracción XV de la ley de la materia, no afectara la interposición directa de dicho juicio contra las resoluciones dictadas en el recurso de revisión o contra la presente confirmación final del acto impugnado, pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no establece ningún otro recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas dichas resoluciones, por lo que atenta a lo dispuesto y a la interpretación del artículo 73 fracción XV; la procedencia de los medios de defensa referidos debe estar establecida en la ley que rija el acto o resolución de autoridad que afecte los derechos e intereses de los gobernados, es decir, en el caso concreto la ley administrativa debió establecer el juicio de nulidad como medio para impugnar las resoluciones que pongan fin al recurso de revisión para así hacerlo procedente y no la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que de manera indebida intenta ampliar su competencia a asuntos que no tienen que ver nada con la materia fiscal cuestionando seriamente la capacidad del Poder Judicial.

En este sentido la ley administrativa que se comenta, de ninguno de sus artículos se desprende que juicio de nulidad sea la vía para impugnar los actos referidos. Al contrario dicha ley al establecer "las vías judiciales correspondientes", se está refiriendo al juicio de amparo, el cual de acuerdo al manero Acosta Romero también es vía judicial y privilegiada para defender las garantías individuales.

Corrobóran y refuerzan nuestro argumentos la siguiente jurisprudencia:  
**"AMPARO, JUICIO FISCAL Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA EN CASOS DUDOSOS.**- Los recursos y medios de defensa legales tienen como finalidad el dar a los afectados la mejor oportunidad legal de defender sus derechos y no el crear situaciones procesales confusas que vayan a entorpecer la defensa de

esos derechos. Por lo que, cuando la precedencia del juicio fiscal o del recurso administrativo elegido por el afectado es dudosa, o cuando su improcedencia no es absolutamente clara, debe girarse en defensa de sus derechos cuando acude a ese medio de defensa. Como también debe girarse cuando para la protección de sus garantías individuales acude directamente al juicio de amparo, sin agotar un recurso cuya precedencia era dudosa y no absolutamente clara. Pues la protección del orden constitucional y legal es más valiosa, para la conservación del estado de derecho, que los tecnicismos legales que pueden resolver cuestiones ambiguas de precedencia, en forma ambivalente. Y es así como deben examinarse los casos de improcedencia, a la luz de los artículos 73, fracciones XIII y XV, de la Ley de Amparo, 190, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, 22 de su Ley Orgánica y demás preceptos legales que establezcan recursos y medios de defensa administrativos. La interpretación contraria entraña el peligro, grave para la seguridad jurídica, de que entre tanto los tribunales fijan sus criterios y en la medida en que se operen cambios en ellos, las personas afectadas vienen a quedar en una situación de inseguridad que las priva del derecho a un correcto proceso legal, por razones atribuibles a la oscuridad de la ley, y no a su negligencia inexcusable."

**Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Época 7a. Vol. 103-106. Parte sexta. Sección Jurisprudencia. Página 284.**

Por otro lado no obstante todo lo anterior tampoco existe impedimento legal para interponer el juicio de nulidad. Sin embargo la problemática está latente, y solo se resolverá hasta que el Poder Legislativo reforme la ley y acire que se entienda por vía judicial o determine la precedencia del juicio de nulidad, mientras tanto los gobernados se encuentran en la incertidumbre jurídica.

**4.4 INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO DE REVISIÓN.**

Del análisis realizado en el presente Capítulo se deriva que el recurso de revisión es ineficaz como medio legal de defensa de los derechos e intereses particulares, porque no logra la finalidad que sus autores pretenden, ni la buscada por el recurso administrativo como institución jurídica.

El pretender la unificación de los recursos administrativos contenidos en las diferentes leyes administrativas, en la forma realizada por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lugar de beneficiar y fortalecer a la institución del recurso administrativo, viene a debilitarla, en perjuicio de la propia administración pública, del aseguramiento de la legalidad en la actividad que esta desarrolla, y de la oportunidad defensiva que los gobernados pueden obtener a través de los recursos. Este debilitamiento ha sido producido por la imperfecta ley que establece el recurso de revisión, debido a sus vaguedades, imprecisiones y violaciones cometidas a la Constitución Federal, en cuanto a las garantías individuales de seguridad jurídica, ocasionándose situaciones confusas que entorpecen la defensa de los particulares transformando la utilización de los recursos administrativos en una verdadera trampa. Los recursos administrativos deben ser medios que faciliten la defensa de los derechos de una manera rápida y eficaz al alcance de todo gobernado, y no un obstáculo que la dificulte, argumento está, ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia.

El recurso de revisión es ineficaz porque no tendrá una generalizada aplicación práctica como medio de protección jurídica al alcance de los gobernados, ya que no viene a dar ninguna unidad a la materia de los recursos administrativos, debiéndose considerar que dicho recurso solo tiene carácter supletorio, tendiéndose que seguir aplicando los recursos ordinarios contenidos en cada ley en particular, ya que en este caso, a pesar de existir un recurso general en materia administrativa, también se encuentran recursos específicos contenidos en normas jurídicas de la misma naturaleza, por lo que debe atenderse a la

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

norma particular, ya que esta viene a cumplir con necesidades determinadas y particulares de cada materia.

Para que exista la obligación de agotar los recursos administrativos, es necesario que la resolución que se impugna tenga como base la ley que los establece, pues si el acto no se funda en la ley que conlleva el recurso; estos no deben agotarse por ser distintos, es decir, los recursos deben estar previstos en la ley que norma el acto combatido debiendo existir una relación de identidad entre el acto y el recurso. De tal forma que si se dicta un acto o resolución fundada en una ley administrativa federal de las que aplica la Administración Pública Centralizada, por ejemplo la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, deberá interponerse el recurso de revisión que es el conllevado en la misma ley en su artículo 33, y no el de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues el acto no se funda en esta última. Corroborar nuestro argumento la siguiente jurisprudencia:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE NO ES OBLIGATORIO AGOTAR.-** Para que exista obligación de agotar los recursos ordinarios administrativos que establece una ley antes de acudir al juicio constitucional es necesario que la resolución que se reclama se funde en esa ley, pues es obvio que los recursos administrativos conllevados por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley que los prevé."

Primer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito. Época 7a. Vol. 187-192. Parte sexta. Página 138.

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIOS AL AMPARO, CASOS EN QUE NO ES PRECISO AGOTARLOS.-** Los recursos administrativos establecidos por la ley del acto no deben ser agotados cuando el propio acto no fue debidamente fundado en la ley, o cuando no se le dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley."

Segunda Sala. Época 6a. Vol. LXXXV. Página 48.

Los requisitos del recurso de revisión, no pueden aplicarse por analogía, a otros recursos administrativos, esto en atención al principio de igualdad, por el

**CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

cuál las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, porque si ninguna norma jurídica así lo establece, las autoridades no pueden realizar la aplicación supletoria. Este argumento se desprende de la siguiente jurisprudencia:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NO PUEDEN APLICARSE POR ANALOGÍA LOS REQUISITOS REGULADOS EN LA LEY PARA OTROS DIVERSOS RECURSOS, JUNCO O MEDIOS DE DEFENSA.-** La doctrina clasifica los elementos de los recursos, en esenciales y secundarios. Los primeros son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos, lo que no sucede con los secundarios, ya que no forzadamente deben cumplimentarse. Uno de los elementos esenciales de los recursos administrativos lo es el de que se encuentren contemplados por un ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido formal y material; o bien, en un reglamento siempre y cuando la ley reglamentada así lo prevenga. Los ordenamientos legislativos que regulan esos medios de defensa (los recursos), deben establecer asimismo, los requisitos de su procedencia y el procedimiento conforme al cual han de resolverse. El plazo es uno de esos requisitos y según la doctrina, es naturaleza es secundaria, toda vez que si el legislador omite ese dato en una ley impositiva, se estará a lo que previene el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación; y de omitirse en una ley administrativa estricto sensu, el recurso podrá interponerse en cualquier momento. Pero en atención al principio de legalidad, según el cual las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, en forma alguna pueden aplicarse por analogía los requisitos de procedencia de los recursos, juicios o medios de defensa establecidos en otras leyes o reglamentos, porque si ninguna norma jurídica así lo permite, las autoridades no pueden mutuo proprio realizar esa aplicación supletoria."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
Época Sa. Tomo III segunda parte 2. Página 647.

Los recursos administrativos de cada ley en particular deben seguirse interponiendo, pues los mismos cuentan con las características necesarias, que

cumplan con las regulaciones y especificaciones de cada ley en particular adaptándose a las necesidades de los gobernados que se ven afectados por actos o resoluciones dictados en base a esas leyes especiales, ya que conocerán el recurso con el que cada ordenamiento cuenta, evitándose así el laberinto creado por el recurso de revisión. Por lo que si existe duda sobre que recurso será el correcto debe estimarse que el adecuado es el contenido en cada ley administrativa, pues los gobernados serán oídos en defensa de una manera debida y más simple que con el recurso de revisión. Al respecto se cita la siguiente jurisprudencia:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DUDA SOBRE LA NATURALEZA DEL INTERPUESTO.** Cuando exista alguna duda sobre la naturaleza del recurso hecho valer por un particular, debe estimarse interpuesto el más apto para obtener una decisión de fondo sobre su pretensión, pues no puede estimarse que los recursos hayan sido establecidos por el legislador como laberintos o trampas procesales para estorbar a los causantes la defensa de sus derechos, a fin de obtener resoluciones fiscales indebidas, sino como medios de defensa para obtener la alta finalidad de compensar jurisdiccionalmente los conflictos que surjan entre los afectados y fisco, a fin de que dichas afectados sean debidamente oídos en defensa de sus derechos para decidir sobre el mérito de sus pretensiones."

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.  
Epoca 7a. Tomo 57 sexta parte. Página 49.

La unificación de recursos que intenta realizar la ley que hemos comentado, para facilitar y hacer más eficaz su interposición, no tiene ninguna ventaja pues cada ley y cada materia cuenta con particularidades y fines propios; con el recurso de revisión se intenta cambiar o introducir denominaciones, términos e instituciones, sustituyendo a otras con las causas de alguna forma ya se tenía experiencia por parte de autoridades y particulares, complicándose en consecuencia la interpretación de los recursos, pues si antes se aplicaba un solo ordenamiento bajo el simple principio, de que si la ley en base a la cual se dictó el acto que causa agravia, establece algún recurso para combatirlo, este debe



#### CAPÍTULO CUARTO INEFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.

agotarse; sin embargo, ahora serán dos o más leyes las que se aplicaran en materia de recursos administrativos, dificultándose la interposición del recurso adecuado y correcto; por tanto la defensa de los particulares.

El recurso de revisión es ineficaz, porque como se ha señalado en este capítulo, las normas que regulan al mismo son en ocasiones demasiado tecnicistas, vagas e imprecisas, que en lugar de hacer expedita y eficaz su aplicación y tramitación la hacen engorrosa y difícil, principalmente para aquellos gobernados que no cuentan con recursos económicos para ser asesorados, pues en muchas ocasiones el exceso de formalismos combinado con las lagunas jurídicas en la redacción de los recursos, provocan que en asuntos donde al particular le asiste toda la razón legal, pierda la oportunidad legal que le otorgaría un recurso bien estructurado de una manera simple y sencilla.

El recurso de revisión no aporta nada nuevo a los medios de defensa legales en el ámbito administrativo, siendo una más copia del recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación, debido a que crea situaciones confusas que devienen en incertidumbre para los gobernados, estas provocadas por las varias lagunas e laberintos que existen en las normas de procedencia y de procedimientos de substanciación del mismo; de manera que el recurso de revisión no simplifica ni da la mayor facilidad para que los gobernados tramiten su defensa con la eficacia y rapidez necesaria. Por lo que la intención del legislador de establecer un medio jurídico de defensa única para la Administración Pública Centralizada, en nada ha contribuido a fortalecer la institución del recurso administrativo, pues el recurso de revisión es más complicado y además desconocido para los particulares, el mismo no es una respuesta real a la necesidad de impartir una verdadera justicia administrativa, considerada esta como el fin que se logra al alcanzar el correcto y legal ejercicio del poder público que hace que se respere un clima de derecho en el ámbito administrativo.

En general, los recursos administrativos no constituyen un medio plenamente eficaz como medio legal de defensa, esta opinión también es vertida

por el maestro Martínez Rosalanda en el libro *Justicia Administrativa*, manifestó:

"Al respecto basta comparar el sentido de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya resolución impugnada haya puesto fin a una instancia administrativa, las cuales declaran la nulidad de dichas resoluciones en un porcentaje mayor al 50% lo que demuestra en esos casos que el recurso administrativo solo constituye una instancia más que el particular debe agotar antes de obtener una resolución favorable a sus intereses."<sup>49</sup>

La Doctora y Magistrada Margarita Lameli Corzo expresa al respecto lo siguiente:

"Los recursos que tienen que agotar ante la propia administración previamente a acudir a la vía contenciosa, constituyen, más que un medio de defensa, un obstáculo para esta, en virtud de que en la mayoría de los casos resultan ineficaces y solo complican y retardan la resolución justa de las cuestiones controvertidas. La observación de la realidad lleva a concluir que en general las autoridades administrativas, al resolver los recursos que se promueven ante ellas, no lo hacen de una manera imparcial y objetiva, sino obedeciendo a criterios preestablecidos, que mantienen, muchas veces de manera injusta por una apreciación errónea de lo que es el interés público."<sup>50</sup>

Allison Nava Nagrete, al respecto señala:

"Todas las desventajas se hacen sentir finalmente, en que el recurso administrativo no es el instrumento jurídico idóneo para lograr una pronta y eficaz justicia administrativa, independiente de los elementos o factores que se tuviera para llegar a esta conclusión.

Por lo contrario las ventajas que suelen apuntarse para sostener la necesidad de contar con estas medias jurídicas que tienen los particulares frente a la administración, se hacen sentir en la oportunidad de tal administración

<sup>49</sup> Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A. C. *Justicia Administrativa*. Ed. Trillas, México 1987, p.p. 38.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.p. 31.

para conocer la realidad concreta a fin de que sus decisiones se apeguen a la ley y a los hechos verdaderos, mas no a situaciones erróneas o antijurídicas. Por otra parte no se debe desconocer que el recurso administrativo también tiene la ventaja a juicio de una opinión contraria a la expresada primeramente, de que es la oportunidad mediante la cual se cumple con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional.<sup>51</sup>

Nuestro punto de vista considera que la institución jurídica del recurso administrativo (llamada así en atención a que en él hay varias relaciones jurídicas unificadas con la intención de lograr entrar al examen de la legalidad del acto o resolución administrativa, con el objeto de reparar los daños que se pudieran causar a los gobernados, en caso de atender contra la legalidad que debe imperar en la actuación administrativa); debe de subsistir en la legislación administrativa mexicana, siempre y cuando se estructure de una manera idónea, que lo convierta en el vehículo jurídico idóneo para dar cumplimiento a la garantía de defensa.

En la actualidad poco se ha hecho para reaccar a los recursos del problema en que se encuentran inmersos, provocado entre otras causas por un personal administrativo carente de preparación y en algunas ocasiones ineficiente, que en la mayoría de las veces no resuelve las instancias planteadas con apego a derecho, sino bajo el criterio de que la autoridad por el hecho de serle siempre tiene la razón, costumbre vieja y tan arraigada en nuestra administración pública que en gran medida ha ocasionado la crisis de credibilidad que hoy padecen las instituciones públicas mexicanas. Por estos motivos, muchas de las autoridades administrativas resuelven los recursos administrativos atendiendo a razones e intereses diferentes a los de la ley y la justicia más elemental. No es preciso recordar que a pesar de la existencia de jurisprudencia tanto de Tribunales Judiciales y Administrativos, la mayoría de las veces los recursos se resuelven en contravención de las tesis jurisprudenciales, sobrecargando innecesariamente de expedientes a los Tribunales, y retardando

<sup>51</sup> *Ibid.*, p.p. 41.

con ella la solución de los asuntos, con el perjuicio que este deriva a las partes interesadas.

La administración pública y su personal, no es la única culpable, los legisladores mexicanos en gran medida han provocado la crisis en la que se encuentran los recursos administrativos, ya que en muchas ocasiones al establecerlos en las leyes, los han estructurado de manera deficiente y oscura, con una falta de técnica legislativa y jurídica, que solo ha entorpecido la defensa de los derechos e intereses de los gobernados, haciendo está engorrosa e ineficaz, aunado a esto y a las lagunas jurídicas contenidas en las leyes, los legisladores han introducido figuras jurídicas que son totalmente contrarias a las garantías de audiencia, de legalidad y al derecho de petición que deben de observarse en los recursos administrativos.

Es por ello, que en la actualidad los recursos administrativos de manera general son ineficaces. Aunado a esto, el establecimiento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del recurso de revisión como medio de defensa única para toda la Administración Pública Centralizada, es nada más que dar fortaleza a la materia de los recursos, provocando una grave falta de seguridad y certeza jurídica en dicha materia.

El recurso de revisión es ineficaz porque su aplicación y procedencia es una verdadera trampa procesal, aunado a que su tramitación, decisión y alcances están regulados de una forma vaga, oscura y con excepciones formuladas.

No obstante esto pasaremos, y compartiendo las mismas opiniones de los maestros Margarita Lemel Corzo, Alfonso Nava Negrete y Martínez Rosasanda, consideramos que:

La situación en la que en este momento se encuentran los recursos administrativos no significa que no puedan constituirse en un medio eficaz de defensa, pero a condición de que sean resueltos con objetividad por las autoridades, que permita resolver las cuestiones planteadas conforme a la legalidad, aun cuando se contravengan criterios administrativos internos. Para que sea efectivo el recurso administrativo requiere ser estructurado, no con una

**CAPÍTULO CUARTO EFICACIA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.**

---

serie de requisitos que obstaculicen su utilización a los particulares, sino con una técnica clara y sencilla de tal forma, que el recurso sea un medio de defensa rápida que de confianza y seguridad jurídica para acudir a él en caso de alguna violación a la legalidad, constituyéndose de esa manera en un medio valioso de auxilio a los tribunales, cumpliéndose así con los fines más importantes de los recursos administrativos que son, la protección de los derechos e intereses de los administrados, y el aseguramiento de la legalidad en la actuación de la administración pública.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El estudio de los recursos administrativos, requiere del análisis previo de los actos administrativos, debido a que estos se manifiestan en la producción de efectos jurídicos, con consecuencias en la esfera jurídica de derechos de los administrados; por lo que los recursos solo tendrán como materia de estudio actos administrativos.

**SEGUNDA.-** El acto administrativo requiere de reunir los siguientes elementos: Sujeto, Voluntad, Objeto, Motivo, Forma, Fin y Mérito, los cuales deben ser conforme a la legislación; es decir, cumplir con las condiciones de legalidad. Además de ello en nuestro orden jurídico se deben de cumplir con determinadas requisitos constitucionales, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que son: Competencia, Forma Escrita, Fundamentación, Motivación y Principio de Irretroactividad de la ley. Por último la jurisprudencia ha establecido que todo acto autoritario de molestia debe contener la firma autógrafa de la autoridad competente.

**TERCERA.-** El acto perfecto es aquel que reúne todos los elementos del acto administrativo, y será válido cuando sea conforme a la ley observando los requisitos de legalidad, así como los de constitucionalidad.

**CUARTA.-** El acto administrativo eficaz, es aquel que puede realizar y producir todos sus efectos para los que fue creado, siendo obligatorio, sea eficacia esta sujeta a que este sea conocido por su destinatario por medio de la notificación del mismo; la eficacia permite que el acto goce de los caracteres de presunción de legitimidad, de ejecutividad y ejecutoriedad, siendo válido hasta en tanto no se declare legalmente su invalidez.

**QUINTA.-** El principio de legalidad debe ser el cimiento del estado de derecho, supone incumplimiento estricto de la ley y el sometimiento a esta de toda la actividad administrativa, debiendo existir en los actos administrativos subordinación a las normas jurídicas legales; encontrando la administración límites al ejercicio arbitrario del poder, brindando a los gobernados seguridad y

#### **CONCLUSIONES.**

certeza jurídica, ya que la legalidad fija el principio y el límite de la actividad gubernamental.

**SEXTA.-** Las irregularidades que comete la Administración Pública violando el principio de legalidad, han provocado un gran número de conflictos entre los particulares y esta. Por ello la legislación ha establecido diferentes medios de control de la legalidad y de protección jurídica de los derechos e intereses de los gobernados frente a la acción gubernamental, con la finalidad primordial de asegurar el apego a la legalidad.

**SEPTIMA.-** Dentro de estos medios de protección jurídica y de control de la legalidad de los actos administrativos encontramos de forma ordinaria a los defensores del particular ante la propia administración y a la acción del particular ante Tribunales Administrativos, por último de manera extraordinaria al juicio de amparo.

**OCTAVA.-** La necesidad de que los particulares cuenten con garantías y defensas rápidas y eficaces en el marco propio de la administración pública para impugnar actos administrativos considerados ilegales, ha llevado al establecimiento de los recursos administrativos.

**NOVENA.-** El recurso administrativo, es un medio de control de la administración, y jurídico de defensa con que cuenta el particular, para obtener la modificación, revocación, o anulación de los actos administrativos en la sede misma de la administración, a través de un examen que realiza la propia autoridad administrativa de los actos combatidos, con el objeto de verificar que se hayan sujetado a la ley, asegurando así la legalidad administrativa.

**DECIMA.-** La existencia y tramitación de los recursos administrativos debe estar sujeta a determinados elementos necesarios y constitutivos del mismo, así como a una serie de principios, que de una u otra forma el legislador debe incluirlos al establecerlos en las leyes administrativas respectivas.

**DECIMA PRIMERA.-** La doctrina y nuestros tribunales a través de jurisprudencia, han coincidido en aceptar que los recursos administrativos no deben estructurarse con las mismas formalidades y tecnicismos propios de los

#### CONCLUSIONES.

que se presentan ante órganos jurisdiccionales; ya que han sido creados para otorgar a los administrados medios legales que faciliten la defensa de sus derechos e intereses de una forma rápida y eficaz, que cumpla con la oportunidad defensiva y probatoria establecida en el artículo 14 constitucional.

**DECIMA SEGUNDA.-** La existencia de recursos administrativos de los cuales conoce una autoridad diversa a la que emitió el acto, es elogiable, pues implica mayores garantías de acierto y objetividad al resolver el recurso.

**DECIMA TERCERA.-** Los efectos más importantes que debe producir la interposición del recurso administrativo son:

→ La interrupción del plazo para que el acto impugnado adquiera carácter ejecutivo.

→ La imposición a la autoridad de la obligación de proceder a un nuevo examen de la cuestión planteada, resolviendo expresamente sobre la misma.

→ La suspensión de los efectos del acto combatido.

**DECIMO CUARTA.-** Ante el gran número de recursos administrativos y la variedad de procedimientos que lo regulan en las distintas leyes administrativas, varias tratadistas en derecho administrativo venían sosteniendo la necesidad de elaborar una ley de procedimiento administrativo en donde se regulasen de manera conjunta y uniforme las distintas clases de recursos. Por tal motivo el 4 de julio de 1994, se publica en el Diario de Oficial de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual establece como recurso única contra actos administrativos de la administración pública centralizada, el recurso de revisión.

**DECIMO QUINTA.-** La unificación de recursos administrativos ordinarios, que se realiza a través del recurso de revisión, derogando disposiciones de leyes administrativas, y recursos sin determinar cuales son; viola lo establecido por el artículo 72 inciso f) de la Constitución, afectando en perjuicio de los gobernados las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, y con ello la oportunidad defensiva que se obtiene a través de los recursos.



#### CONCLUSIONES.

**DECIMO SEXTA.-** El recurso de revisión es ineficaz, por que no viene a dar unidad a la materia de los recursos administrativos, acarreando con sus lagunas y vaguedades solo inseguridad jurídica entre los particulares. De manera que lo conveniente es que se sigan aplicando los recursos de cada ley en particular, los cuales vienen a cubrir las necesidades defensivas de los gobernados, que sean afectadas por actos administrativos dictados en base a los ordenamientos que los contienen. Debíendose de aplicar el recurso de manera casatoria.

**DECIMO SEPTIMA.-** El recurso de revisión no aporta nada novedoso a la materia de los recursos, por el contrario es procedencia, tramitación, decisión y alcances están regulados de manera oscura e imprecisa; con disposiciones llenas de formulismos y tecnicismos. De tal forma que dicho recurso no simplifica ni da la mayor facilidad para que su tramitación se realice con eficacia y rapidez, creando solo un campo minado para los particulares, ocasionando situaciones confusas que entorpecen la defensa de los administrados y el mantenimiento de la legalidad en la administración.

**DECIMA OCTAVA.-** El recurso de revisión no ha contribuido a fortalecer la institución jurídica del recurso administrativo como medio jurídico de defensa al alcance de los administrados; pues el mismo es más complicado y desconocido para los particulares, que los recursos establecidos en cada una de las leyes administrativas que pretende derogar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no constituyendo una respuesta real a la necesidad de impartir una verdadera y efectiva justicia administrativa.

**DECIMA NOVENA.-** En la actualidad los recursos administrativos no constituyen una garantía, ni un medio plenamente eficaz y expedito de defensa de los derechos e intereses de los administrados.

**VEGESIMA.-** El recurso administrativo puede constituirse en un medio de defensa eficaz, si se experimenta:

→ Un cambio de actitud en la administración pública erradicando vicios y prácticas nocivas que tanto han perjudicado a los administrados, capacitando a su personal tanto desde el punto de vista jurídico como administrativo, de manera

#### **CONCLUSIONES.**

---

que al resolver los recursos administrativos lo hagan de una manera objetiva e imparcial, con los conocimientos jurídicos suficientes que garanticen el apego a la legalidad de sus resoluciones.

> Una estructuración de los recursos por parte de los legisladores de forma clara y simple que facilite la defensa de los derechos e intereses del particular y la permanencia de la legalidad en la actuación administrativa de una forma rápida y expedita.

## BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho administrativo. 12a. ed., Edt. Porrúa, México 1995, 1048 p.p.
- Abad Bernardo, Jesús Luis. Acto y Procedimiento Administrativo, Edt. Plus Ultra, Buenos Aires 1975, 195 p.p.
- Abad Bernardo José Luis. Estudios de Derecho Administrativo, Edt. Astrea Buenos Aires 1965, 288 p.p.
- Absal, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo II. 3a. ed. Edt. Casa Bosch, Barcelona 1978, 788 p.p.
- Canali, José. Derecho Administrativo. Vol. VII, Edt. Depalma, Buenos Aires 1974, 724 p.p.
- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2a. ed. Edt. Porrúa, México 1973, 371 p.p.
- Carrasco Iriarte, Hugo. Lecciones Prácticas Contenciosas en Materia Fiscal. 4a ed. Edt. Thémis, México 1994, 716 p.p.
- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A. C. Justicia Administrativa, Edt. Trillas, México 1967, 165 p.p.
- Chevez Castillo, Raúl. Antes de Anuary, Edt. María, México 1994, 378 p.p.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Edt. Porrúa, México 1994, 364 p.p.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Edt. Limusa, México 1995, 235 p.p.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Edt. Limusa, México 1995, 295 p.p.
- De Santa, Víctor. Tratado de los Recursos Edt. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 1967, 563 p.p.
- Díez, Manuel María. El acto Administrativo. 2a. ed. Edt. Tea, Buenos Aires 1991, 560 p.p.
- Drosni, José Roberto. Derecho Administrativo Tomo I, Edt. Depalma, Buenos Aires 1992, 636 p.p.

**BIBLIOGRAFIA.**

- Drooni, José Roberto. Derecho Administrativo Tomo II. Edn. Depalma, Buenos Aires 1992, 636 p.p.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 33a. ed. Edn. Porrúa, México 1994, 506 p.p.
- Fis Zamudio, Hector. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Edn. El Colegio Nacional, México 1993, 151 p.p.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Edn. Porrúa, México 1988, 824 p.p.
- González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Edn. Porrúa UNAM., México 1995, 188 p.p.
- Hernández A., Octavio. Curso de Amparo, 2a ed. Edn. Porrúa, México 1983, 442 p.p.
- Hernández Arriola, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 2a. ed. Edn. Porrúa, México 1992, 362 p.p.
- Hernández Arriola, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 3a. ed. Edn. Porrúa, México 1996, 280 p.p.
- Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Edn. Porrúa, México 1990, 223 p.p.
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, 2a ed. Edn. María, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1994, 316 p.p.
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso. Edn. María, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1991, 452 p.p.
- Morgain Manantes, Emilio. Recursos Administrativos en México, 2a. ed. Edn. Porrúa, México 1995, 252 p.p.
- Morgain Manantes, Emilio. De la Contencioso Administrativo de Asociación y de Negatividad, 5a ed. Edn. Porrúa, México 1995, 402 p.p.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed. Edn. Porrúa, México 1972, 370 p.p.
- Perez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 14a. ed. Edn. Porrúa, México 1993, 266 p.p.
- Sayagoza Lase, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo N. 2a ed., S.E., Montevideo 1972, 665 p.p.

BIBLIOGRAFIA.

---

Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo I. 5a. ed. EdH. Porrúa, México 1982. 881 p.p.

Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo II. 12a. ed. EdH. Porrúa, México 1984. 888 p.p.

Tosca Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 2da. ed. EdH. Porrúa, México 1984. 653 p.p.

**OTRAS FUENTES.**

**Diccionario Enciclopédico Abreviado. 7a. ed. Edit. Espasa—Calpe, S.A., Madrid 1957.**

**Diccionario Enciclopédico de Breveho Lenzl. Guillermo Cabanellas. 14a. ed. Edit. Molinari, Buenos Aires 1979.**

**Diccionario Enciclopédico Ilustrado. 5a. ed. Edit. Larousse, México 1991.**

**Gran Enciclopedia Larousse. Edit. Planeta, Barcelona 1979.**

**LEGISLACION..**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 113a. ed. Edn. Porrúa, México 1996.**

**Código Federal de Procedimientos Civiles. Colección Micro Themis Procesal 2a ed. Edn. Themis, México 1997.**

**Ley de Amparo. Colección Micro Themis Procesal 2a. ed. Edn. Themis, México 1997.**

**Ley Federal de Procedimientos Administrativos. Colección Micro Themis Procesal. 2a. ed. Edn. Themis, México 1997.**

**Ley Federal de Procedimientos Administrativos y Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal Comentadas. Acosta Romero, Merván Salvañ et. al. Edn. Porrúa, México 1996.**

**Ley Federal de Procedimientos Administrativos Comentada. Lucero Espinosa, Manuel. Edn. Porrúa, México 1996.**

**Ley Federal de Procedimientos Administrativos Comentada. Grondin Kenhardt, Ignacio. Edn. Themis, México 1994.**