

229.  
2eg



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

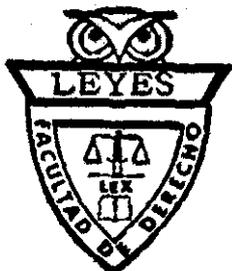
FACULTAD DE DERECHO

"EL RECURSO DE REVISION EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"

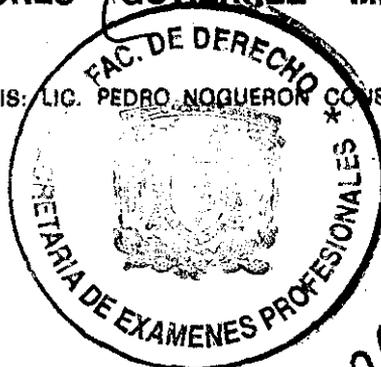
## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MA. DOLORES GUTIERREZ MILLAN**

ASESOR DE TESIS: LIC. PEDRO NOGUERON COSBUEGRA.



MEXICO, D. F.



TESIS CON  
FALTA DE CONTEN

0269862-1999



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.

*MI AGRADECIMIENTO*

*A DIOS*

*A S. J. TADEO*

*A Mariana, María Fernanda  
y Miguel Alejandro,  
bendiciones en mi vida.*

*Al Dr. Rogelio M. Figueroa Velázquez,  
amor de mi vida, por su incondicional  
apoyo profesional.*

*A mi mamá  
guía y ejemplo de fortaleza.*

*A mi papá con cariño*

*A mis compañeros de siempre,  
Consuelo, Pita, Paty, Claudia, Diana,  
Mónica y Rodolfo.*

*A todos mis adorados sobrinos.*

*A mis maestros y compañeros.*

*A mi distinguido Maestro:*

*Lic. Pedro Noguerrn Consuegra.*

*Por sus ensefianzas profesionales de rectitud*

*y lucha por la vida.*

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

1.1. ETAPA PREHISPANICA.	2
1.2. ETAPA COLONIAL	4
1.3. ETAPA INDEPENDIENTE	7
1.4. ETAPA CONTEMPORANEA	9

### CAPITULO SEGUNDO

#### MARCO TEORICO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

2.1. CONCEPTO DE MEDIO DE DEFENSA	12
2.2. CONCEPTO DE RECURSO	13
2.3. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO	15
2.4. NATURALEZA JURIDICA	19
2.5. IMPORTANCIA	25
2.6. CLASIFICACION	29
2.7. ELEMENTOS Y REQUISITOS	36

### CAPITULO TERCERO

#### SUBSTANCIACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

3.1. REQUISITOS DE ADMISION	43
3.2. ESCRITO INICIAL	49
3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	51
3.4. RESOLUCION DEL PROCEDIMIENTO	55
3.5. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	57
3.6. CAUSAS DE TERMINACION	63
3.7. EFECTOS	65

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA.**

<b>4.1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	<b>70</b>
<b>4.2. LEY DE COMERCIO EXTERIOR</b>	<b>74</b>
<b>4.3. LEY DEL SEGURO SOCIAL</b>	<b>80</b>

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL RECURSO DE REVISIÓN EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

<b>5.1. COMPETENCIA DE LA LEY</b>	<b>87</b>
<b>5.2. EL RECURSO DE REVISIÓN</b>	<b>98</b>
<b>5.2.1. SUBSTANCIACIÓN</b>	<b>99</b>
<b>5.2.2. CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO</b>	<b>105</b>
<b>5.2.3. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	<b>106</b>
<b>5.2.4. RESOLUCIÓN</b>	<b>109</b>
<b>5.3. CRÍTICA DE LA DIVERSIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>112</b>
<b>5.4. PROPUESTA DE UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>115</b>
 <b>CONCLUSIONES</b>	 <b>117</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b>	 <b>120</b>

## INTRODUCCIÓN

*La figura del recurso administrativo constituye una prerrogativa con que cuenta el particular para defenderse de los actos de la autoridad administrativa que violen sus derechos subjetivos públicos. Es pues, el instrumento idóneo para limitar la actuación de la autoridad administrativa y al mismo tiempo combatir su negligente o deficiente modo de conducirse.*

*Sin embargo, en nuestro país es común que esta figura se considere un freno para el logro de la aplicación de justicia rápida y expedita; y en ocasiones, hasta un enredo burocrático, pues si el mismo particular es quien promueve, no está exento de cometer errores en su interposición y por ende, retardaría su tramitación.*

*Otra circunstancia aún más preocupante es el hecho de que en la práctica cotidiana, la tramitación del recurso administrativo, no genera muchas expectativas de que la autoridad corrija los errores en que incurrió, sino que, como ya lo dijimos, simplemente se constituye en una pérdida de tiempo para el recurrente.*

*No obstante todo esto, no debe perderse de vista que esta vía constituye un cimiento o la base de la defensa que ante los Tribunales se haga en contra de un acto administrativo.*

*En la presente investigación se pretende brindar una semblanza teórica acerca del recurso administrativo, que nos permita comprender la utilidad práctica que representa el recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como un medio de unificación de los recursos administrativos en general, que permitan una mayor facilidad de interposición al gobernado por cuanto a condensar trámites, plazos y requisitos.*

*Para la realización del presente trabajo hemos adoptado la siguiente estructuración:*

*En el capítulo primero, se plantea un panorama histórico del recurso administrativo en nuestro país partiendo de la etapa Prehispánica, la etapa Colonial y la etapa Independiente hasta la etapa Contemporánea.*

*Por lo que hace al segundo capítulo, en él se plasma el marco teórico emergido de las aportaciones hechas al respecto por connotados tratadistas de la materia.*

*En cuanto al capítulo tercero, se trató de desarrollar la forma como se tramita el recurso administrativo en general, lo cual nos permitirá tener una mejor perspectiva al momento de tratar el objetivo central del presente estudio.*

*En el capítulo cuarto, nos avocamos al análisis de recursos administrativos establecidos en diversas leyes en materia administrativa.*

*Finalmente, el capítulo quinto contiene el punto central de la investigación de mérito, apuntando en él, un análisis de las normas establecidas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la substanciación del recurso de revisión, así como una crítica y propuesta para corregir las deficiencias presentadas por el citado ordenamiento.*

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

*Conocer los antecedentes de cualquier tema nos permite tener una visión de la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo. En el caso del recurso administrativo, su regulación como tal en nuestro país es en cierto modo reciente. Empero, en algunas otras etapas importantes de nuestra historia colonial, ya se dan algunos esbozos de los mismos.*

*Precisamente en el presente capítulo realizaremos una breve remembranza de los recursos administrativos en nuestra legislación, durante las etapas más representativas de la historia de México, para saber de que manera los derechos de los gobernados eran respetados y salvaguardados frente a los actos de la autoridad administrativa.*

*No quisiéramos dejar de lado el hecho que los recursos administrativos los podemos concebir dentro del Estado de derecho, como un medio de defensa que gozan los particulares frente a los actos de autoridad, evitando se cometan arbitrariedades conculcatorias de los derechos subjetivos del gobernado.*

*La necesidad de limitar la actuación de la autoridad en cualquiera de los ámbitos en que se refleja su ejercicio, originó el surgimiento de un instrumento que propugnara por el derecho de defensa de los*

*governados ante los actos de sus gobernantes, de este modo nace a la luz jurídica el recurso, como el medio idóneo para combatir esa deficiente manera de conducirse de las autoridades.*

### **1.1. ETAPA PREHISPÁNICA.**

*Durante esta época coexistieron diversas culturas (azteca, chichimeca, tolteca, zapoteca, etc.) que tenían distintas formas de organización e instituciones jurídicas, sociales y económicas; pero que tenían como característica común todas ellas el que la actuación de la autoridad prácticamente no admitía reclamación, puesto que ésta recaía en la figura del Tlatoani como representante máximo del Estado Azteca, que era el pueblo que dominaba la gran meseta del Anáhuac y la gran parte de lo que se conoce como mesoamérica. Cabe mencionar que es precisamente este predominio de una sola cultura y la reciedumbre de su manera de actuar lo que no permitía que se impugnaran las decisiones de la autoridad, ni por parte de los súbditos del reino Azteca y mucho menos por parte de los pueblos sometidos, ya que el principal sostenimiento del Imperio Mexica eran los tributos que les imponía tanto a sus gobernados como a sus conquistados. Los pueblos vencidos eran los que soportaban la mayor parte de las exigencias pecuniarias de los vencedores. También el pueblo de los reinos coaligados contribuía al sostenimiento de su Estado respectivo.*

*Cuando un pueblo era vencido por el Imperio Azteca, se le imponía un tributo de acuerdo a sus recursos. Consistía ese tributo en una cantidad de efectos que el pueblo o la provincia sometidos, entregaban*

*periódicamente a sus conquistadores (dos o tres veces al año, o cada ochenta días, según el pacto).*

*“Los conquistadores, además del tributo que imponían a los vencidos, se apoderaban de algunas tierras del pueblo conquistado; el rey otorgaba la propiedad de esas tierras a los guerreros o a los nobles, como premio a sus servicios, con todo y los poseedores de las mismas que desde entonces eran una especie de esclavos de la tierra”.<sup>1</sup>*

*Generalmente los mismos tributarios estaban obligados a entregar el tributo en las capitales de los reinos; pero con objeto de hacer recaudaciones especiales y para obligar a los tributarios a cumplir exactamente lo prometido, había recaudadores que exigían el tributo por cuenta y razón. Los recaudadores estaban organizados por categorías. Los principales se reunían en Palacio y tenían bajo su mando a otros que recaudaban tributos a cien familias. Bajo éstos, estaban los que cobraban a veinte familias.*

*Los recaudadores de tributos tenían la facultad de vender a los insolventes como esclavos.*

*Como se podrá observar, al igual que muchos otros pueblos primitivos que llegaron finalmente al estado sedentario, los aztecas, en los momentos anteriores a la conquista eran un pueblo agricultor. Sin embargo, no eran los aztecas los que cultivaban la tierra, sino los pueblos que habían*

---

<sup>1</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio, El Derecho Precolonial, Edit. Porrúa, 6a. Edición, México, 1992, pág. 56.

quedado sometidos a su Imperio, los que hacían trabajar en su provecho. Consecuentemente el yugo que la máxima autoridad Mexicana imponía a sus súbditos no tenía límites y por ende no había forma de que fuera rebatida.

*En resumen, en este período no se regulaba la existencia de algún mecanismo de defensa de los particulares frente a la autoridad.*

## **1.2. ETAPA COLONIAL.**

*Esta etapa de la historia que comprende de la Caída de la Gran Tenochtitlán, hasta antes de la Consumación de la Independencia en los albores del siglo XIX, trajo consigo la implantación del dominio español en suelo patrio durante tres siglos, que se tradujo en la imposición de ordenamientos provenientes de España, tales como el Fuero Juzgo, la Novísima Recopilación, las Leyes de Indias principalmente.*

*La importancia de este período por cuanto al tema que nos ocupa radica en que se conocen los recursos administrativos, aunque ciertamente no eran conocidos con tal denominación. Así lo hace constar el maestro Gonzalo Armienta Hernández, quien afirma que: "ya en la Colonia los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las autoridades fiscales... iban dirigidos en especial a atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva".<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Edit. Porrúa, S.A. 3a.ed., México, 1996, pág. 53.

De lo anterior se deduce que el objeto de los recursos administrativos era muy restringida, pues su procedencia estaba condicionada a abusos cometidos por autoridades fiscales, no ajustadas a la norma impositiva. Por lo que, a contrario sensu, se infiere que tratándose de actos de otra autoridad que no fuera la fiscal, independientemente que no fuera apegada a derecho, no cabría el recurso de referencia. Por tanto, podemos considerarlo un recurso imperfecto.

Por cuanto a su procedimiento, podemos señalar las siguientes reglas:

a) Se interponía directamente ante el Virrey en forma escrita.

b) Una vez que era recibido el escrito impugnatorio por el Virrey, ordenaba a una comisión que revisara la tasación hecha, para que está opinara al respecto y se resolviera en forma definitiva.<sup>3</sup> Vale decir entonces, que el sentido de la resolución del Virrey dependía en gran parte de lo que dictaminara la Comisión referida.

Por cuanto al tiempo que llevaba su tramitación, era aproximadamente de un año y medio, y siempre se le daba traslado al encomendero.<sup>4</sup> Luego entonces, se aprecia que era bastante tardada la resolución del mismo, lo que en cierta manera hacía nugatorio el fin que se perseguía con su interposición.

---

<sup>3</sup> Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal*, pág. 15.

<sup>4</sup> El encomendero, bajo cuya sujeción directa se encontraban los naturales de la Nueva España, era aquella persona que se encargaba de determinar y percibir los tributos.

Al respecto, Alonso de Zorita señala: "Acabada la cuenta del pueblo tráese a la audiencia, tásase y acuden los indios a decir que la cuenta no esta buena y a pedir que les desagravien, porque el tributo que les han impuesto es excesivo: dase traslado al encomendero, dura el pleito un año y medio, o más o menos..."<sup>5</sup>

Si bien el Virrey tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto como consecuencia de un abuso o exceso de la autoridad, había casos en que el propio Virrey acordaba turnarlo a un magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema.

La mayoría de las ocasiones las autoridades superiores de la colonia ponían en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, la denuncia de un abuso o un exceso, por información o queja. Si la información o la queja llegan al Virrey, éste puede tratar de hacer que desaparezca el agravio por la vía gubernativa, expidiendo una orden a las autoridades o particulares que lo cometan.

"Cuando el Virrey no estima oportuno emitir una orden que pueda poner fin al abuso, hace intervenir a la justicia, mandando a algún magistrado que se informe y resuelva según derecho".<sup>6</sup>

Es evidente que en los regímenes absolutistas que prevalecieron tanto en la época precolombiana y colonial no existieran o se hubiesen establecido los recursos administrativos como tal para obtener la

<sup>5</sup> Zorita, Alonso de, Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, Edit.: UNAM, 2a ed., México, 1963, pág. 152.

<sup>6</sup> Miranda, José, El Tributo Indígena en la Nueva España Durante el Siglo XVI, pág. 152.

anulación de los actos de las autoridades que los representaban, ya que, como sabemos la característica de este tipo de gobiernos es que se concentraba en un solo hombre todas las decisiones, las que no admitían impugnación alguna.

### **1.3 ETAPA INDEPENDIENTE.**

*Aún cuando el país logró independizarse de la corona española, en los inicios de su etapa libre, continuaron rigiendo leyes establecidas por la corona española, tal es el caso de la Novísima Recopilación, el Fuero Juzgo, el Fuero Nuevo, el Fuero Nuevo de Castilla, las Leyes de Indias, las Reales Ordenanzas de Sevilla, entre otras. En aquél entonces el país vivió un período sumido en el letargo de una República incipiente donde el principio de su establecimiento exigía que consolidara su independencia al exterior gracias al reconocimiento de sus vecinos y de aquellos países que ya destacaban como grandes potencias tanto en el terreno económico, como en lo político y no se diga en el aspecto bélico donde muchos de estos países alcanzaron una gran extensión de sus dominios territoriales.*

*La transición que tuvo que soportar la incipiente nación fue muy difícil, pues se vio inmersa en sucesos que no permitían el establecimiento de un orden jurídico. Al consumarse la Independencia e iniciarse la deplorable aventura que fue el Imperio, el orden lejos de mejorar, entró en mayor deterioro. Se inició así el período de un gobierno centralista que prácticamente tampoco admitió disposición en contrario, el país vivió entonces aciagos días en los que esta forma de gobernar se asimilaba a la de una Monarquía voluntariosa, estos es, que pretendía hacer creer a sus súbditos*

que se hallaban bajo un régimen diferente y esta sería la mejor forma de iniciar el despegue hacia una nueva vida. Fue ésta una etapa en la vida del país en la que no se contó ni con el tiempo suficiente, ni con el clima propicio para que la nación lograra su transformación en la República Federal que hoy conocemos.

En años subsecuentes se sucedieron numerosos hechos que ocasionaron un desorden total en todos los ámbitos de la vida nacional, que originaron la imposición de medidas absurdas, tal es el caso de la determinación de Antonio López de Santa Anna, de crear contribuciones sobre perros, puertas y ventanas, consignando su producto al erario gubernamental. Estas medidas tributarias que se dieron en este período de dictadura, particularmente durante la entronización de López de Santa Anna, exceden los límites de la razón de ser del Estado y demuestran la intransigente magnitud que alcanzó este tipo de gobierno. No obstante que esta etapa tuvo su fin y con ella se derogaron las absurdas disposiciones que imperaban, en años subsecuentes continuaron sucediéndose numerosos hechos que no permitieron buen desarrollo de los diversos ámbitos de la vida nacional. El desorden que siguió imperando fue aprovechado por las diversas potencias que tuvieron como pretexto el constituirse como acreedores del Gobierno Mexicano para invadir y apoderarse de un país que se preocupaba más en la disputa por el poder que en la consolidación de un Estado joven y vigoroso.

En este período realmente no se tienen noticias de la existencia de los recursos administrativos, puesto que las condiciones sociales y políticas no eran las propicias para su creación. Si acaso se tiene conocimiento de la "...Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 28 de enero

de 1885, en la cual existió un recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por los administradores de aduanas, el cual podía ser interpuesto, a elección del particular, ante la Secretaría de Hacienda o en el Juzgado de Distrito competente".<sup>7</sup>

En la Ordenanza citada se aprecia un avance en cuanto a la autoridad ante quien se tramitaba el recurso de revisión, puesto que podía hacerse valer ante una autoridad administrativa o judicial, lo que ofrecía mayores alternativas de protección a los intereses de los particulares.

#### 1.4. ETAPA CONTEMPORÁNEA.

Después del triunfo de la revolución Mexicana, con la consabida promulgación de la Constitución Federal (primera en el mundo de carácter social), es que comienzan a expedirse varias leyes fiscales, que constituyen los antecedentes inmediatos, no únicamente de los que hoy conocemos como recursos administrativos, sino del Contencioso Administrativo.<sup>8</sup> Entre las más importantes podemos destacar las siguientes:

1) La Ley para la Calificación de las infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas, expedida en 1929, la cual crea el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurridas ante la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>7</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, Op. cit., pág.54.

<sup>8</sup> Idem.

2) *El Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, del 21 de febrero de 1924, que instituye un recurso administrativo ante la Junta Revisora.*

3) *La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925, contemplaba un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.*

4) *La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el Jurado de Revocación para conocer de las inconformidades de los particulares contra las resoluciones en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal.*

*Cabe destacar que durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) hubo un desarrollo substancial de reglamentación de los recursos administrativos, puesto que las leyes administrativas expedidas en tal lapso destinaban algún capítulo a aquéllas.*

*En síntesis, en la medida que en nuestro país ha imperado el Estado de Derecho, han ido proliferando las leyes que contemplan a los recursos administrativos, como un mecanismo de defensa de los gobernados frente a los actos de los gobernantes no apegados a la ley. Y si bien desde la Época Colonial, se tenían nociones de aquéllos, lo cierto es que hasta el presente siglo se puede hablar de una reglamentación en forma de los mismos.*

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### MARCO TEÓRICO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

*Un Estado de Derecho (como el nuestro) implica que la actuación de los órganos del mismo deben estar apegados a la ley, es decir, todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, respetando las garantías individuales de los gobernados.*

*Infortunadamente no en todos los casos el actuar del poder público es conforme a derecho, lo cual puede obedecer a diversas causas, interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los órganos encargados de su aplicación, lo cual provoca conculcación a los derechos de los gobernados.*

*Ante tal situación, el legislador consideró la necesidad de dotar de un medio de defensa a los particulares que pudieran hacer valer ante una autoridad superior, frente a los actos ilegales de una inferior, a efecto de modificar o revocar la resolución emitida por éste. Es así como surge el recurso. Ahora bien, el recurso administrativo constituye una especie del género que son los medios de defensa, el cual fue creado con el objeto de que los particulares tuvieran a su alcance un medio para impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa, antes de acudir al juicio de garantías.*

*Puesto que el recurso de referencia posee características propias, que lo distinguen de otros recursos previstos en otras leyes, es la*

*necesidad de abarcar su estudio, que nos permita comprender su naturaleza, esencia y otras generalidades. Lógicamente que para hacerlo es preciso partir de lo genérico, es decir, del concepto de lo que es el medio de defensa; el recurso en general, para después adentrarnos al recurso administrativo en particular.*

## **2.1. CONCEPTO DE MEDIO DE DEFENSA**

*Dentro del sistema jurídico mexicano, existen instrumentos legales a través de los cuales los particulares que se sienten afectados por una resolución pronunciada por una autoridad, pueden impugnarlas, a efecto de lograr que impere el estado de derecho y que la actuación de los órganos del Estado esté siempre apegada a los cauces legales.*

*Tales instrumentos legales puestos al servicio de los administrados son los medios de defensa, que como su nombre lo indica, son todos aquéllos que le permiten al afectado, acudir ante otra instancia legal a efecto de que revise la resolución o acto impugnado y en caso de que se acredite alguna irregularidad, sean revocados o modificados aquéllos y en caso contrario, se confirme la resolución impugnada.*

*En este marco, los medios de defensa han sido definidos por la doctrina de la siguiente manera:*

*El maestro Rafael de Pina Vara manifiesta que los medios de impugnación son aquéllos que permiten a los afectados "combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan al derecho.*

*Los medios de impugnación comprenden tanto los recursos como los procesos autónomos de finalidad impugnativa. La finalidad de los medios de defensa es la de ofrecer la oportunidad de corregir los errores en que los jueces puedan incurrir en la aplicación del derecho, ya no por malicia, sino simplemente por dificultades propias de su función y en atención a la falibilidad humana".<sup>9</sup>*

*Por otra parte, en opinión del procesalista Eduardo Pallares considera que los medios de impugnación "no sólo comprende los recursos ordinarios y extraordinarios que pueden hacer valer contra las resoluciones judiciales, sino todos aquéllos que sirven para combatir las resoluciones que pronuncien las autoridades en general".<sup>10</sup>*

*Como puede apreciarse, los medios de defensa vienen a ser todos los instrumentos legales creados por el Estado y previstos en la ley, a través de los cuales los afectados por una resolución de autoridad, pueden impugnarlas cuando afecten las defensas del quejoso, logrando con ello que la actuación de aquélla se encuentre siempre apegada a derecho.*

## **2.2. CONCEPTO DE RECURSO.**

*Antes de proceder a conceptualizar al recurso, es preciso conocer primeramente el significado de la acepción "recurrir" pues de ésta se deriva aquélla. Gramaticalmente "recurrir" significa: "dirigirse a uno*

<sup>9</sup> Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*, Edit. Porrúa, S.A., 20a. ed., 1994, pág. 276.

<sup>10</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil* Edit. Porrúa, S.A., 20a. ed. México, 1991, pág. 298.

para obtener alguna cosa o valerse de un medio. Entablar recurso contra una resolución".<sup>11</sup>

Héctor Jorge Escola afirma que recurrir "es, en sentido general acudir ante un juez y otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta, es también acogerse a favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad".<sup>12</sup>

Pasando a referirnos al concepto de recurso, a continuación citamos y comentamos algunas opiniones vertidas por los doctos en la materia.

Agustín A. Gordillo estima que los recursos, en sentido amplio son "...todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública".<sup>13</sup> Consideramos que esta definición es confusa por cuanto a establecer que el recurso tiene por objeto impugnar hechos y actos administrativos ilegítimos, lo cual resulta confuso, pues consideramos que aquél procede contra actos de autoridad, sea administrativa o judicial, que sean ilegales y no ilegítimos, ya que éste último implica un respaldo popular. Aunque cabe aclarar que este mismo autor posteriormente corrige su definición anterior, al señalar que "el recurso es el medio de impugnación por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como

---

<sup>11</sup> Diccionario de la Lengua Española, pág. 878.

<sup>12</sup> Escola, Héctor, Jorge, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, p. 209.

<sup>13</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, op. cit. pág. 56.

de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático":<sup>14</sup>

Héctor Jorge Escola expresa que el recurso "...es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde".<sup>15</sup> Esta definición la estimamos acertada ya que habla de un medio que se hace valer contra cualquier acto de autoridad, para preservar el principio de legalidad que deben revestir éstos.

Luego entonces, podemos definir el recurso como el medio de defensa con que cuenta el particular para impugnar las resoluciones y actos de autoridad (administrativa o judicial) no apegados a la ley.

### **2.3 CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.**

Cuando hablamos del recurso administrativo ya no estamos refiriéndonos al recurso en general, sino a un recurso en particular, en que se delimita su campo al conflicto surgido entre administración y administrados, con motivo de una resolución pronunciada por la primera en forma ilegal, que afecta al segundo. Esto es, cuando, el particular está inconforme con algún acto o resolución pronunciados por la autoridad administrativa, la ley les otorga en su favor la posibilidad de impugnarlos, para que sean modificados o revocados.

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Escola, Héctor Jorge, Op. cit. pág 209.*

Entonces, el recurso administrativo viene a ser, en opinión de Emilio Margáin, "...todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida... (dando) origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales".<sup>16</sup>

La definición propuesta por este tratadista la consideramos acertada, toda vez que establece que es el recurso administrativo un medio de defensa en favor de los particulares, su objeto impugnar ante la administración pública los actos y resoluciones pronunciadas contraviniendo las normas conducentes o por la indebida aplicación de las mismas.

Por otro lado, Héctor Jorge Escola manifiesta que "el recurso administrativo es una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo".<sup>17</sup> Tiene razón este autor cuando expresa que es un medio de control de los actos de la autoridad administrativa, puesto a disposición del particular afectado, para vigilar que estén apegados a la ley.

También los maestros Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa externan las siguientes ideas con respecto al recurso administrativo: "La necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar

---

<sup>16</sup> Margáin Manatou, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, Edit. Porrúa S.A., 3ª ed., México, 1995, pág. 18.

<sup>17</sup> Jorge Escola, Héctor, *Op. cit.* pág. 217.

que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, dio lugar al establecimiento de los recursos administrativos. Este medio de autotela se pone a disposición del administrado para hacerle ver a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera optar por una resolución que se encuentra apegada a la ley".<sup>18</sup>

Lo que comentan estos tratadistas es cierto, pues, la creación de los recursos administrativos obedeció a la necesidad de supervisar la actuación de los órganos de la administración evitando se cometieran atropellos a los derechos de los administrados, y en caso de que así no se hiciera poner a disposición de éstos un medio de defensa que revise la actuación de la administración, para que en caso de existir alguna violación legal, volver a emitir una resolución que efectivamente esté apegada a la ley.

Rafael Entrena Cuesta define al recurso administrativo como "...un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa, o excepcionalmente, un acto trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes".<sup>19</sup>

Este maestro incluye dos cuestiones que no habían sido consideradas por los anteriores doctrinarios: la primera, referida a que el afectado debe estar legitimado, es decir, debe interponer el recurso únicamente la persona que directamente es afectada en su esfera jurídica por la resolución, pues de lo contrario se sobreesería por falta de interés jurídico;

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, 1a. ed. México, 1989, pág. 183.

<sup>19</sup> Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo Vol. I, Edit. Tecnos, Madrid, 1984, pág.300.

*y la segunda, relativa al cumplimiento de las formalidades para su interposición, pues no basta que la ley prevea un recurso administrativo en favor del particular, sino que éste tiene que hacerlo valer en el plazo legal y satisfaciendo los requisitos previstos en el ordenamiento correspondiente.*

*Gabino Fraga concluye que "el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".<sup>20</sup>*

*La definición propuesta por este maestro es sumamente completa, siendo de destacar el objeto del recurso traducido en su revocación, anulación o modificación, cuando se resuelva su ilegalidad. Sobre esta cuestión ahondaremos más adelante.*

*Después de vertir varias definiciones acerca del recurso administrativo, contamos con elementos suficientes para emitir una opinión sobre el particular, la cual queda redactada en los términos siguientes: Recurso administrativo es el medio de defensa creado por la ley a favor del particular, para impugnar los actos y resoluciones de la autoridad*

---

<sup>20</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., 33a ed, México, 1994, pág. 433.

administrativa no apegadas a derecho, a efecto de que sean revisadas por la autoridad emisora, y en su caso los modifique, revoque o nulifique.

## 2. 4. NATURALEZA JURÍDICA.

*Acerca de la naturaleza jurídica del recurso administrativo se han difundido varios pareceres de los tratadistas, sin existir consenso al respecto. Empero, podemos aseverar que existen dos posturas fundamentales con relación a la naturaleza del recurso administrativo, a saber: como prerrogativa de la autoridad; y , como acto o como derecho.*

### **1) Como prerrogativa de la autoridad.**

*Entre los autores que se inclinan por este punto de vista se encuentran:*

*Jesús González Pérez, quien enfatiza "que si ésta (la autoridad administrativa) puede, por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrados, precisamente en ejercicio de esa misma facultad decide los recursos que se deducen contra los actos administrativos".<sup>21</sup>*

---

<sup>21</sup> González Pérez, Jesús, Los Recursos Administrativos, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, págs. 35 y 36.

*Hauriou -citado por el Licenciado Armienta Hernández- externa que "los recursos administrativos son una forma de que la administración pública se haga justicia por sí misma".<sup>22</sup>*

*Igualmente, Niceto Alcalá Zamora, al señalar que "...el recurso administrativo como una de las especies de la autodefensa, por medio de la cual la administración regulariza aquellos actos que se desvían de la legalidad, cuya observancia constituye su fin primordial",<sup>23</sup> implícitamente otorga mayor importancia al recurso administrativo como potestad de la autoridad para corregir sus actos y resoluciones ilegales, que como medio de defensa del particular.*

*Estamos en desacuerdo con la postura de considerar al recurso administrativo como una prerrogativa de la autoridad, pues más que un derecho es una obligación que tiene ésta de vigilar y garantizar que sus actos y resoluciones estén siempre apegadas a derecho, y de no hacerlo las modifiquen o revoquen. En todo caso, estaríamos hablando de una oportunidad que la propia ley otorga a la autoridad administrativa de subsanar sus actos ilegales, antes de que se haga del conocimiento de los tribunales, tales irregularidades.*

*Si bien, "mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, si no más bien es su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de*

---

<sup>22</sup> Cfr. Armienta Hernández, Gonzalo, *Op. cit.*, pág. 59.

<sup>23</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1970, pág. 48.

instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación o la invalidación de una resolución ilegal".<sup>24</sup>

## 2) Como acto o como derecho.

La postura doctrinal que considera al recurso administrativo como un derecho o facultad del particular para inconformarse contra un acto o resolución administrativa es la más socorrida. No obstante, hay otros que lo estiman como un acto jurídico.

En este marco, Juan Carlos Casagne comenta: "Tratándose de una voluntad del particular que produce efectos jurídicos respecto de la administración y las demás personas legitimadas en el procedimiento, es evidente que el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho. No debe confundirse, pues, el derecho de recurrir que es emanación conjunta del derecho de peticionar a las autoridades y de la garantía de la defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concreta en el acto por el cual se recurre".<sup>25</sup>

En otras palabras, este autor sustenta su creencia de que el recurso administrativo es un acto jurídico por el hecho de tratarse de una manifestación externa de la voluntad del particular afectado, la cual provoca la actuación de la autoridad, cuya resolución será productora de consecuencias jurídicas para todas las partes que intervienen. Y por ende, el derecho viene a ser la facultad de todo particular para recurrir los actos o

<sup>24</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Op. cit.*, pág. 59.

<sup>25</sup> Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1985, pags. 475 y 476.

resoluciones de la autoridad administrativa, derivada de la garantía constitucional del derecho de petición, que exterioriza a través del recurso referido.

Agustín Gordillo afirma "el recurso es un acto cuando se refiere al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito para interponer el remedio procesal pertinente".<sup>26</sup>

El maestro Humberto Briseño Sierra establece: "...el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido... el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares...".<sup>27</sup> Este maestro aporta una nueva noción respecto a la naturaleza del recurso administrativo, al considerarlo como una instancia, en la cual no se trata de resolver un conflicto de intereses entre particulares (puesto que el particular afectado no interpone el recurso contra otro particular), sino recurrir una resolución de autoridad no apegada a los cauces legales. Refuerza tal aseveración en base a las siguientes razones:

A) "El más elemental es el derecho de petición, porque, se ha visto es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida".

---

<sup>26</sup> Gordillo, Agustín A., *Op. Cit.*, págs. 97 y 98.

<sup>27</sup> Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2a. ed., México, 1975, pág. 100.

B) *"Después de la simplicidad de la petición, se encuentra una instancia cuya pretensión va un poco más allá de la simple eficacia de la respuesta: La denuncia".*

C) *"Otro paso adelante establece el tercer derecho de instancia: La querrela".*

D) *"La queja administrativa, especialmente la fiscal, se distingue de la querrela penal, en que no se endereza contra otro particular, sino por razón de actos de autoridad".*

E) *"En cambio, el derecho de instancia llamado recurso, es ya un título que significa la objeción al acto de autoridad".*<sup>28</sup>

*Recapitulando las opiniones vertidas por los especialistas, concluimos que el recurso administrativo es un acto jurídico, por cuanto a representar la externación de voluntad que hace un particular afectado por una resolución de autoridad emitida ilegalmente, a efecto de crear consecuencias jurídicas traducidas en la revocación o modificación de aquélla; siendo distinto al derecho a recurrir, que vendría a ser la facultad que la ley otorga al particular para inconformarse por una resolución de autoridad e impugnarla por los medios que pone a su alcance.*

*Nuestra postura al respecto es la siguiente: El recurso administrativo es un derecho, porque es una facultad con que cuenta el particular para impugnar los actos y resoluciones de autoridad, que le causan*

---

<sup>28</sup> *Idem*, págs. 98-99.

perjuicio en su esfera jurídica. Pero también estamos de acuerdo con que es un acto jurídico, pero no cuando el particular externa su voluntad mediante el escrito en que hace valer el recurso, sino en el momento en que la autoridad resuelve éste y emite una declaración de voluntad que produce consecuencias jurídicas, traducidas en la revocación, modificación o confirmación del acto recurrido.

Al margen de las dos posturas enumeradas, existe otra posición explicativa de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, la cual niega importancia técnica y jurídica a éste, afirmando que "Sí bien en el recurso administrativo se puede solicitar a la Administración una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho más que legales, y por el contrario, en el contencioso exclusivamente se toman en cuenta razonamientos jurídicos, dicha situación no implica la imposibilidad de hacer uso de esto último, también con carácter exclusivo en un recurso administrativo, y que 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 elemental o ha hacer nugatoria la garantía o defensa que significa el recurso administrativo para el derecho de los particulares..."<sup>29</sup>

Consideramos que esta postura no es del todo errónea, porque a final de cuentas dilucidar sobre la naturaleza jurídica del recurso administrativo, inclinándonos por considerarlo acto jurídico, derecho o prerrogativa de la autoridad, son cuestionamientos meramente doctrinarios. La verdadera importancia del citado recurso reside en servir como un

---

<sup>29</sup> Nava Negrete, Alfonso. Recursos Administrativos. Edit. Trillas, México, 1987, pág. 65.

*instrumento creado por el legislador en favor del particular, oponible a la autoridad administrativa en contra de actos o resoluciones ilegales, en aras de que se haga una revisión del mismo, y en caso de declararse procedente, se proceda a su revocación o modificación, resguardando de este modo el estado de derecho.*

## **2.5 IMPORTANCIA.**

*Los tratadistas consideran que el recurso administrativo posee algunas ventajas, frente a las cuales hay ciertas desventajas. Como ventajas se enumeran las siguientes:<sup>30</sup>*

*1) Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa. La autoridad administrativa (o cualquier otra) tiene la obligación de observar en su actuación los preceptos jurídicos. Pero puede ocurrir que la autoridad sea incompetente; omita los requisitos formales exigidos por la norma; existan vicios procedimentales que lesionen las defensas del recurrente; se haya dictado resolución en contravención del precepto aplicable o no se aplicó la que correspondía, etc. En este caso, se actualiza en favor del particular el derecho a interponerlo, con lo cual se obliga a la autoridad administrativa a respetar el principio de legalidad, con la consiguiente revocación o modificación de la resolución recurrida.*

*2) Permite a la autoridad administrativa corregir en forma interna sus resoluciones o actos ilegales. En ocasiones sucede que la*

---

<sup>30</sup> *Margáin Manatou, Emilio, Op. cit. pág. 18.*

autoridad administrativa emite resoluciones absurdas, carentes de razón y sentido jurídico, lo que deja entrever en muchos de los casos la falta de conocimiento en la materia por parte de sus funcionarios. Sin embargo, para evitar que todas esas deficiencias de la administración salgan a relucir en un juicio, la propia ley brinda la oportunidad a la autoridad administrativa para que revise sus propios actos y resoluciones, subsanando las irregularidades que hubiere cometido.

Retomando las palabras del maestro Emilio Margáin Manatou: "No dejaría bien parada a la administración que en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o pasó por su conocimiento, o bien dictó resolución adversa porque es de los que piensan que por ser la administración siempre tiene la razón, o de mala fe, sea para defender intereses bastardos o vengar agravios personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un 'cedazo', dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que esos vicios no se presentan".<sup>31</sup>

Este recurso le permite al particular actuar por su propio derecho, ahorrándole gastos de patrocinio a través de abogado. Del mismo modo no se exigen tantas formalidades en su tramitación, ya que por ejemplo, basta la presentación de su escrito simple en que manifieste su inconformidad contra un acto de autoridad y el porqué de aquélla, para que se le de entrada, y en el desahogo de las pruebas no se exigen tantos requisitos como en un tribunal.

---

<sup>31</sup> *Idem.*

3) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que tal vez no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad que se da a la sentencia será mayor, en comparación con la que pudiera tener la resolución administrativa en que se diera la razón al particular.

4) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad al resolver el recurso lo haga tomando en consideración a la justicia, más que al derecho en virtud de poder tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.

5) Se evita una carga excesiva de trabajo para los tribunales, al resolverse ante la propia autoridad el recurso administrativo, haciéndose del conocimiento de aquellas controversias entre administración y administrados que así lo ameriten.

6) Se vuelve más rápida la justicia administrativa para el particular, puesto que al darse cuenta la autoridad que incurrió en algún error perjudicial para aquél, y para evitarle mayores males, ordena inmediatamente dejar sin efecto el acto combatido. A diferencia de lo que ocurre con el tribunal en donde, aún allanándose la autoridad a las pretensiones del particular, debe esperarse a que se dicte

sentencia, lo cual implica esperar varios meses, dada la carga de trabajo del tribunal.

Frente a las ventajas indicadas. Emilio Margáin refiere las siguientes desventajas de los recursos administrativos:<sup>32</sup>

1) Los funcionarios de la administración pública resuelven el recurso administrativo en sentido favorable a ellos, en atención a que consideran tener siempre la razón. Ante tales circunstancias se ha estimado que el recurso administrativo, más que un instrumento de defensa del particular, se convierte en tiempo y dinero perdidos, dado que rara vez se resuelve en forma favorable a ellos, constituyéndose en un requisito que debe agotarse previamente para poder interponer el juicio ante el tribunal correspondiente.

2) "Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, de antemano, que la resolución recurrida se confirmará, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido, y busca con el superior jerárquico, como evitar errores o precisar posibles argumentos que no lo nulifiquen".<sup>33</sup>

3) Al saber la autoridad administrativa que no tiene la razón retarda más la resolución del recurso administrativo, en perjuicio del particular.

---

<sup>32</sup> Idem, pág. 21.

<sup>33</sup> Idem, pág. 22..

*Como podemos apreciar, el recurso administrativo plantea mayores pros que contras. Y éstos últimos están determinados, no tanto por una mala regulación jurídica, sino por una actitud irresponsable asumida por la autoridad administrativa. Por tanto, debe lucharse por erradicar esos vicios, para que pueda aspirarse a una verdadera justicia administrativa.*

## **2.6. CLASIFICACIÓN.**

*Dentro de la doctrina se han emitido diversas clasificaciones del recurso administrativo, atendiendo a sus finalidades, objetivos, naturaleza, entre otros criterios, destacando las siguientes:*

*Agustín A. Gordillo, los clasifica en:*

- a) Por su origen legal y expreso;*
- b) Por su origen reglamentario; y*
- c) Por su origen analógico e interpretativo.<sup>34</sup>*

*Héctor Jorge Escola los divide del modo siguiente.*

*-Según su finalidad: De juridicidad y de oportunidad.*

---

<sup>34</sup> Gordillo, Agustín A, Procedimiento y Recursos Administrativos, Jorge Alvarez Editor buenos, 1964, pág. 95.

-Según su objeto: el de revocación, el de adecuación y el de sustitución.

-Según su clase: En recursos ordinarios, especiales, extraordinarios y excepcionales.<sup>35</sup>

El tratadista Miguel Margáin Manatou los clasifica:

a) En atención a la autoridad ante quien se interpone.

b) En atención a quien lo interpone.

c) En atención al objeto que se persigue.

d) En atención a la materia.

e) En atención al ordenamiento que lo establece.

f) En atención a su naturaleza.

g) En atención a nuestra legislación federal.<sup>36</sup>

Consideramos que ésta última clasificación es la más completa, razón por la cual nos avocaremos a su estudio.

---

<sup>35</sup> Escola, Héctor Jorge, *Op. cit.* pág. 240.

<sup>36</sup> Margáin Manatou, Emilio, *Op. cit.* pág. 35.

a) *En atención a la autoridad ante quien se interpone:*

*En base a ese criterio, existen tres clases de recurso:*

*1- Los que se promueven ante la misma autoridad.- Son aquéllos promovidos ante la propia autoridad que emitió el acto recurrido.*

*Se ha estimado que es aconsejable este recurso tratándose de errores de menor importancia, como los aritméticos o de cálculo; pero no en el caso de revisiones de fondo del asunto, pues en la mayoría de los casos no cambia el sentido de la resolución.*

*2. Los que proceden ante el superior jerárquico.- Quiere decir que el recurso administrativo se promueve ante una autoridad de jerarquía superior a la que emitió el acto recurrido.*

*3. Los que conoce una comisión o dependencia especial.- Son los que se interponen ante una autoridad que no guarda relación alguna respecto a la autoridad emisora del acto impugnado.*

*Consideramos saludable el que los recursos administrativos sean resueltos por autoridad distinta a la que emitió el acto impugnado, pues, retomando las palabras del maestro Jesús González Pérez, "...implica unas mayores garantías de acierto que la decisión de los mismos recursos por los órganos a los que se encomienda la gestión de los asuntos administrativos",*<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> *González Pérez, Jesús, Los Recursos Administrativos, Publicaciones Abella, Madrid 1984, pág.904.*

salvaguardando la imparcialidad de los fallos y una valoración objetiva de los hechos y pruebas aportadas.

*b) En atención a quien lo interpone:*

1. *Por quien tenga interés legítimo directo.- "Tiene interés legítimo directo el que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa".* <sup>38</sup> *O sea, en este caso la persona a la cual directamente afecta la resolución recurrida.*

2. *Por quien tenga interés legítimo indirecto.- "Tiene interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de gestión".* <sup>39</sup> *En este supuesto, quien interpone el recurso no es la persona en cuya contra se pronuncia la resolución, sino la que reciente los efectos de ésta.*

*c) En atención al objeto que se persigue:*

1. *Recurso de revocación o reconsideración.- Tiene por objeto que la autoridad emisora de la resolución impugnada la reconsidere, toda vez que perjudica por motivos ajenos al fondo del asunto, esto es, se pretende la revocación (total o parcial) de la resolución impugnada, por tener errores aritméticos, de cálculos o de procedimientos.*

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, pág. 37.

<sup>39</sup> *Idem.*

2. *Recurso de revisión.*- Se busca que el superior jerárquico o la comisión o dependencia especial revise la resolución recurrida por contener violaciones de fondo, hechas valer por el particular.

Comentario al margen merece el que en nuestra legislación y doctrina no se han puesto de acuerdo en relación al nombre del recurso atendiendo al objeto que se persigue, motivo por el cual en algunos ordenamientos se les llama: De inconformidad, de revisión, de revocación, de reconsideración, entre otros. No obstante, el Tribunal Fiscal de la Federación, tratando de no perjudicar al recurrente cuando este denomina erróneamente al recurso administrativo promovido, ha sostenido el siguiente criterio:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NO DEBEN SUJETARSE A FORMULAS SACRAMENTALES.-** Los recursos administrativos no se encuentran constreñidos a fórmulas sacramentales, porque las mismas están suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se desprende de los artículos 270 y 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal... y 159 del Código Fiscal de la Federación. Por ello es incorrecto que la autoridad pretenda exigir como requisito de procedencia, que se incluya forzosamente el término "recurso de revocación", cuando el ocurso que se presente ante la autoridad, reúna los elementos suficientes para inferir que se trata de esa instancia". (Revisión No. 119/93, Revista del Tribunal Fiscal de Octubre de 1984, p. 265).

d) *En atención a la materia.*

*De acuerdo a este criterio, clasificadorio la autoridad administrativa puede emitir resoluciones sometidas, unas veces al derecho administrativo (la mayoría) y otras al derecho privado. Como ejemplo de estas últimas puede señalarse el supuesto en que la autoridad administrativa celebra un contrato con particulares, en cuyas cláusulas acepta someterse, para efectos de su interpretación o cumplimiento, a los tribunales judiciales del fuero común, en tal supuesto, no puede restringirse la intervención de estos dichos tribunales creándose recursos administrativos que previamente deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues ello significaría conculcar los derechos adquiridos por los particulares.*

*e) En relación al ordenamiento que lo establece.*

*En nuestro sistema jurídico mexicano existe una jerarquización de las normas, de acuerdo a su importancia. Así tenemos que, en un primer plano se encuentra la Constitución Federal en su calidad de Ley Fundamental, de la cual derivan ordenamientos secundarios adjetivos, reglamentarios, entre otros. Trasladando estas consideraciones al ámbito de los recursos administrativos, se afirma que éstos pueden establecerse en la ley o en el reglamento, pero en éste último caso no debe ser de ejecución, toda vez que si aquélla no los prevé, es ilegal que el reglamento los cree, ya que, de acuerdo a su naturaleza jurídica, cumple únicamente la función de mejor proveer a la aplicación de la ley.*

*"De lo anterior se concluye que el reglamento puede prever la existencia de un recurso administrativo sólo cuando se trate de un ordenamiento autónomo, como lo es el Reglamento de Policía y Buen*

Gobierno, ya que en este caso el Reglamento no estará violando o excediéndose de ley alguna".<sup>40</sup>

*f) En atención a su naturaleza.*

1. *Recurso Administrativo obligatorio.- Es aquél que forzosamente debe agotar el particular antes de acudir a juicio.*

2. *Recurso administrativo optativo.- Es el recurso que queda a discreción del particular el agotarlo o acudir a juicio directamente. Sin embargo el particular no puede interponer al mismo tiempo ambos medios de defensa, teniendo que renunciar a uno de ellos, pues de lo contrario desecharán ambos.*

*g) En atención a nuestra legislación federal.*

1. *Especiales.- Son los recursos establecidos en leyes especiales, como aquéllos contemplados en las leyes administrativas.*<sup>41</sup>

2. *Generales.- Son aquéllos previstos en un ordenamiento de aplicación supletoria en todo lo no contemplado por los ordenamientos especiales, verbigracia: los recursos contemplados en el Código Fiscal de la Federación.*

---

<sup>40</sup> Margáin Manatou, Emilio, Op. cit. pág. 39.

<sup>41</sup> El único recurso administrativo especial en materia tributaria, es el previsto en el artículo 142 de la Ley Aduanera.

*Dentro de esta misma clasificación se habla de recursos universales y específicos. "Los primeros se agotan 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, así sea de incompetencia, por violaciones de procedimiento, formalidades o de fondo, y los segundos sólo contra determinados actos".<sup>42</sup>*

*Dicho de otro modo, los recursos universales vienen a ser los interpuestos contra la existencia de cualquier causa de ilegalidad, como acontece en la hipótesis precisada en el artículo 473 de la Ley General de Salud. Mientras que los recursos específicos proceden contra una causa concreta prevista en la ley, tal como sucede con el recurso de revocación contemplado en el último párrafo del inciso c) de la fracción VII del artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual procede en contra de las resoluciones que impongan multas en el juicio arbitral seguido ante la Procuraduría Federal del Consumidor.*

## **2.7. ELEMENTOS Y REQUISITOS.**

### **1. ELEMENTOS.**

*Los elementos del recurso administrativo se clasifican, en opinión de la mayoría de los tratadistas, en esenciales y secundarios. A continuación estudiaremos cada uno de éstos.*

---

<sup>42</sup> *Margáin Manatou, Emilio, Op. cit., pág.45.*

## A) ESENCIALES.

A estos elementos los define el maestro Emilio Margáin como "...aquéllos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo", <sup>43</sup> mientras que Gonzalo Armienta considera que son "...consustanciales a la existencia y a la validez del recurso administrativo". <sup>44</sup>

En lo tocante a cuales son los elementos esenciales del recurso administrativo. Emilio Margáin y Gonzalo Armienta estiman que son dos:

1. El establecimiento del recurso administrativo en un ordenamiento legal.- Atendiendo al principio de legalidad que rige en nuestro sistema jurídico mexicano y al cual deben apegarse las autoridades administrativas, se entiende este elemento como la necesidad de estar previsto y regulado el recurso administrativo en algún cuerpo normativo, pudiéndose ser en una ley o reglamento.

2. La existencia de una resolución administrativa.- Debe haber una decisión de la autoridad administrativa que afecte directamente el interés jurídico del particular y que constituye la materia, objeto del recurso administrativo. Empero, no basta la existencia de la resolución administrativa para la procedencia del recurso, sino que es menester la reunión de varias características, a saber: <sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Idem, pág. 49

<sup>44</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, Op. cit. pág. 80.

<sup>45</sup> Margáin Manatou, Emilio, Op. cit. p. 57.

a) *Que sea definitiva.- Cuando la autoridad emisora de la resolución administrativa no puede modificarla por sí misma.*

b) *Que sea personal y concreta.- Esto es, la resolución impugnada debe afectar o causar perjuicio en forma directa y específica al particular recurrente, y no tratarse de resoluciones de carácter general, abstracta e impersonal, que sólo lo causarían hasta el momento de su aplicación.*

c) *Que cause un agravio.- Lo cual significa que la resolución debe causar un agravio o lesión a los intereses o derechos del recurrente.*

d) *Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.- La resolución recurrida debe estar plasmada en un escrito o en una negativa ficta, la cual surge cuando la autoridad administrativa guarda silencio respecto a una petición presentada por un particular, durante el plazo señalado por la ley (cuatro meses), de lo cual se entiende que la autoridad resolvió desfavorablemente al interés del particular.*

e) *Que sea nueva.- Quiere decir que la resolución recurrida "...resuelva no haya sido objeto de otra resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no han sido consentidos, expresa o tácitamente, o que no han sido materia de recurso administrativo, o que no han sido materia de juicio, o que no han sido de un recurso especial".*<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> *Margáin Manatou, Emilio, Op. cit. pág. 57.*

El maestro Sergio Francisco de la Garza, además de los elementos esenciales del recurso administrativo ya referido, estima que quedan incluidos dentro de tal categoría los siguientes:<sup>47</sup>

a) La autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.- El ordenamiento legal debe determinar con claridad cual es la autoridad encargada de substanciar y resolver el recurso administrativo.

b) La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente.- Pensamos que este elemento queda inmerso dentro de las características de la resolución recurrida.

c) La obligación de la autoridad de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.- Somos de la opinión que éste no es elemento del recurso administrativo, sino una consecuencia lógica de su tramitación.

## **B) SECUNDARIOS.**

Los elementos secundarios son definidos por el tratadista Emilio Margáin, como "aquéllos cuya ausencia no vician o constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo, son elementos cuya omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso".<sup>48</sup>

Por otra parte, Gonzalo Armienta comenta con relación a los elementos secundarios lo siguiente: "... no son indispensables para la

<sup>47</sup> Garza, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa, S.A., 18a de., México, 1994, pág. 779.

<sup>48</sup> Margáin Manatou, Emilio, *Op. cit.* p. 49.

existencia del recurso, pero sí para que cumpla con aquellos requisitos que dentro de un régimen de derecho, debe satisfacer la autoridad administrativa y, fundamentalmente, cuando se trata de revisar la legalidad de sus propios actos".<sup>49</sup> Luego entonces, podemos afirmar que los elementos secundarios del recurso administrativo vienen a ser aquéllos cuya ausencia no conlleva a la inexistencia del mismo, pero son menester para garantizar que las resoluciones de la autoridad estén apegadas a la ley.

En lo tocante a los elementos secundarios, el maestro Emilio Margáin, indica los siguientes:<sup>50</sup>

a) *Término dentro del cual ha de hacerse valer.*- La ley debe establecer con claridad el término dentro del cual debe hacer valer el particular el recurso administrativo. En caso de no ser así, y tratándose de la materia tributaria, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación ordena que el recurso se interponga dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto impugnado. Y en caso de que la omisión del término provenga de una ley administrativa, se entenderá que su interposición se hará en cualquier tiempo.

b) *Autoridad ante quien debe hacerse valer.*- El ordenamiento legal debe especificar cuál será la autoridad competente para conocer y resolver el recurso administrativo, pero de no preverse este elemento, se interpondrá ante el titular de la dependencia correspondiente, la cual indicará

---

<sup>49</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Op. cit.* págs. 82-83

<sup>50</sup> Margáin Manatou, Emilio, *Op. cit.* págs. 61-62.

*el funcionario encargado de conocer y resolver el recurso, a condición que tal facultad sea delegable de conformidad con el reglamento interior de aquélla.*

*Tratándose de la materia tributaria no existe problema alguno, puesto que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 121 prescribe con claridad: "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado...".<sup>51</sup> Infortunadamente, no todas las leyes administrativas regulan a este respecto.*

*c) Período de admisión de pruebas.- El recurrente goza del derecho de poner a disposición de la autoridad ante quien se tramite el recurso administrativo, los medios de prueba que tenga para demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida. Sin embargo, tiene la obligación de hacerlo dentro del plazo que fije la ley, so pena de perder su derecho a hacerlo.*

*d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.- Nuevamente encontramos otro problema con respecto a este elemento, habida cuenta que algunas leyes señalan el plazo dentro del cual la autoridad tiene la obligación de resolver, y otras no. Tratándose de la materia tributaria, el Código Fiscal de la Federación señala que tendrá que hacerlo dentro un plazo que no será mayor de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.*

---

<sup>51</sup> Código Fiscal de la Federación, Edit. Porrúa, México, 1998, 51ª ed., pág. 108.

e) *Momento en que empieza a correr el término.- Pese a no existir consenso en nuestra legislación en torno a esta cuestión, el término empieza a correr al día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto a impugnarse.*

f) *Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.- Sí la resolución que recaiga al recurso administrativo es desfavorable al recurrente, éste debe gozar del derecho de combatirla ante los órganos.*

## **2. REQUISITOS.**

*Según la doctrina, los requisitos de los recursos administrativos son de dos clases: esenciales y formales. A los cuales por ahora habremos de referirnos a ellos de manera enunciativa, puesto que en capítulo subsecuente habremos de desarrollarlos de manera más específica.*

*Como hemos podido observar, el marco teórico del recurso administrativo permite establecer los lineamientos generales aplicables a éste. Sin embargo, como veremos posteriormente, cada ley administrativa que contempla recursos administrativos difiere una de otra por cuanto a sus elementos y requisitos, provocando una heterogeneidad de regulación perjudicial para la interposición por parte de los particulares.*

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SUBSTANCIACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

*La substanciación de los recursos administrativos implica la manera de su tramitación.*

#### **3.1. REQUISITOS DE ADMISIÓN.**

*Los recursos administrativos requieren, para ser admitidos, según la doctrina, satisfacer dos clases de requisitos: los esenciales y los formales. A continuación, se estudiarán cada uno de estos.*

##### **A) REQUISITOS ESENCIALES.**

*Los requisitos esenciales son aquéllos que se necesitan para la procedencia de los recursos y los requisitos formales son los que en caso de ser omitidos impiden la tramitación del recurso y, consecuentemente, configuran causales de improcedencia.*

*Tomando como base el anterior criterio, tanto uno como otros es imprescindible sean cubiertos para la debida substanciación del recurso.*

*En opinión del maestro Gonzalo Armienta, los requisitos esenciales del recurso administrativo son:*

*"A) Un acto administrativo definitivo.*

B) Capacidad jurídica para interponerlo.

C) *Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente (interés jurídico)*".<sup>52</sup>

*Por su parte, el tratadista Emilio Margáin estima que "son requisitos esenciales para la admisión del recurso que la inconformidad conste por escrito; que contenga el nombre y domicilio del recurrente; que el escrito se presente dentro del término legal, y se encuentre firmado el escrito por el interesado o su representante legal".*<sup>53</sup>

*Tomando como punto de referencia los requisitos esenciales propuestos por la doctrina, cabe aplicarlos al recurso administrativo de la siguiente manera:*

a) *Que sea interpuesto por escrito.- Este requisito tiene su fundamento en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, esto debe hacerse valer por escrito. Al respecto, cabe mencionar que no existe una forma precisa o estilo determinado para su elaboración.*

b) *Que contenga el nombre y domicilio del recurrente.- Esto es trascendental puesto que la autoridad debe saber si el promovente es el propio interesado o su representante legal, y en éste último caso, si está debidamente acreditada su personalidad. Y en lo que se refiere al domicilio, el recurrente debe determinarlo con toda claridad, a fin de*

<sup>52</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit.* pág. 90.

<sup>53</sup> Margáin Manatou, Emilio, *op. cit.* pág. 71.

que en dicho domicilio la autoridad le ratifique la resolución que recaiga al recurso.

c) Que el escrito se presente dentro del término legal.- Pues en el supuesto de que se interponga fuera de tiempo, el recurso será desechado por extemporáneo. Sobre éste particular, se transcriben las siguientes jurisprudencias:

*(Sentencia emitida en la revisión No. 1028781, visible en la revista del Tribunal Fiscal de julio de 1982, p.684).*

**“RECURSO PRESENTADO DENTRO DEL PERÍODO DE VACACIONES, DEBE CONSIDERARSE QUE LEGALMENTE SE RECIBIÓ EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.-** Si el oficio que contiene un recurso hecho valer en contra de una sentencia de primera instancia se presenta en la oficialía de partes del Tribunal dentro de un período de vacaciones debe considerarse que por ser inhábiles los días correspondientes, legalmente se recibió el primer día hábil siguiente, lo que debe tomarse en cuenta al hacer el cómputo correspondiente para verificar si se hizo valer dentro del término legal”.

*(Sentencia visible en la revista del Tribunal Fiscal de julio de 1982, p. 601).*

**“TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO, NO CUENTAN LOS DÍAS INHÁBILES, AÚN CUANDO QUEDE PERSONAL DE GUARDIA.-** La presencia de personal de guardia durante el período de vacaciones, no implica el desarrollo normal

*de las actividades de las dependencias gubernamentales de que se trate, porque el propósito de dicho personal es atender exclusivamente los asuntos urgentes, característica que no se atribuye a la interposición de un recurso. Por tanto, de acuerdo con el artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles, tales días son inhábiles y no corren los términos”.*

*d) Debe estar firmado por el recurrente o su representante legal.- Si el escrito con el cual se esté interponiendo el recurso carece de la firma del interesado no tiene validez pues equivale a la nada jurídica.*

#### **B) REQUISITOS FORMALES.**

*Los requisitos formales son aquéllos que aún cuando no se satisfagan por el interesado no traen consigo el desechamiento.*

*Emilio Margáin afirma que “son requisitos formales para la admisión del recurso:*

*a) Que el escrito de inconformidad sea claro, que no sea obscuro, que permita a la autoridad entender lo que manifiesta, y*

*b) Que el escrito consigne los elementos siguientes:*

*I. Quien promueve.*

*II. Señalamiento de la autoridad responsable: quien emitió la resolución que se impugna.*

III. *Que se impugna: la cita de la resolución que se reclama.*

IV. *Exposición de los antecedentes que culminaron con la emisión de la resolución: la relación de hechos.*

V. *Que se funde la pretensión, la cita del derecho que apoya la inconformidad.*

VI. *Ofrecimiento de las pruebas que demuestren la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de derecho".*<sup>54</sup>

*Analizando los requisitos formales de los recursos administrativos en general, es de concluirse que la interposición del recurso administrativo debe satisfacerlos plenamente. Para mayor comprensión del mismo, a continuación se comentan cada uno de ellos.*

*En lo que respecta a la persona que promueve el recurso, debe ser aquélla a la cual afecta la resolución emitida por la autoridad administrativa correspondiente.*

*Tratándose del señalamiento de la autoridad responsable, es estrictamente una autoridad administrativa la que en forma específica pronuncia la resolución recurrida. "Esta enumeración servirá para determinar si el acto emana de autoridad competente, así como*

---

<sup>54</sup> *Margáin Manatou, op. cit. pags. 75-76.*

*evaluar, en su caso, circunstancias configurativas del desvío de poder”.*

55

*Por lo que respecta a lo que se impugna, es la resolución emitida por dicha autoridad y que afecta los intereses del promovente.*

*Así también, la narración de los hechos se refiere a la obligación que tiene el recurrente de manifestar de una manera clara y concisa, los antecedentes que culminaron en la emisión del acto o resolución impugnada.*

*Establecer los fundamentos legales en que el recurrente apoye el recurso administrativo. En esta materia, opera el principio que versa “dame los hechos que yo te daré el derecho”, lo cual debe interpretarse en el sentido de que si el recurrente omite los preceptos jurídicos que sustentan el recurso administrativo o lo hace indebidamente, la autoridad tiene que hacer la suplencia de la queja en el momento en que resuelve el recurso.*

*Finalmente, el recurrente deberá ofrecer todos los medios de prueba que tenga a su alcance y sirvan para acreditar su dicho. En el caso de las pruebas que no obren en su poder y que no pueda conseguir, deberá señalar el lugar o archivo en donde se encuentren, a efecto de que la autoridad pueda requerirlos.*

*En el supuesto de que no se expresen agravios, no se señale la resolución o el acto impugnado, los hechos controvertidos o no se ofrezcan pruebas, la autoridad administrativa prevendrá al recurrente para que*

---

<sup>55</sup> Armienta Hernández, *op. cit.* pág. 91.

*subsane tales omisiones. Si en el plazo señalado no se expresan los agravios, la autoridad administrativa desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna, se tendrá por no presentado el recurso; si no se indican los hechos u ofrecen pruebas, precluirá el derecho del recurrente para señalar dichos hechos, y se tendrán por no ofrecidas las pruebas.*

*Al escrito en que se haga valer el recurso administrativo, se acompañaran los documentos que a continuación se indican:*

*a) Los que acrediten la personalidad de quien actúa a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad administrativa que emitió el acto o resolución impugnada.*

*b) El documento en que conste el acto impugnado.*

*c) Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta.*

*d) Las pruebas documentales que ofrezca.*

*Cuando las pruebas documentales no se encuentren en poder del recurrente, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad administrativa los solicite.*

### 3.2. ESCRITO INICIAL.

*El escrito del recurso administrativo debe ser una exposición sucinta, evitando caer en el tedio y desvío de la controversia original. Simplemente debe hacer del conocimiento de la autoridad administrativa los argumentos bajo los cuales se considera la ilegalidad del acto impugnado.*

*Se debe procurar que dicho escrito no sea extenso, pero sin importar el número de hojas, conteniendo todas y cada una de las diferencias por las cuales el particular estima que el acto resulta ilegal.*

*El escrito debe ser preferentemente elaborado por una persona allegada de conocimientos jurídicos. Evidentemente será un abogado la persona más apropiada para su elaboración con la técnica jurídica correcta y las consideraciones de derecho que pongan de manifiesto la pertinencia de las causales de anulación.*

*Tal consideración encuentra sustento en el sentido propio de los recursos administrativos, cuya premisa es la de probar la ilegalidad del acto administrativo, por lo que una persona sin conocimientos jurídicos, no estaría en plenas condiciones de contravenir claramente dicho acto.*

*La formulación del escrito deberá ser coherente y ordenada, pues en el momento de impugnar firmemente un acto de autoridad, se puede correr el riesgo de expresar conceptos deshilvanados y, consecuentemente, de difícil comprensión.*

*Deberán citarse en primer término las violaciones que el particular piense son las más importantes, y posteriormente las consideradas accesorias o secundarias.*

*En algunas ocasiones se tiene la creencia de que al exponer los argumentos esgrimidos en el recurso, su éxito dependerá de su extensión. Luego entonces, se debe buscar un balance lógico, ya que no es conveniente presentar durante esta instancia aspectos irrelevantes, si existen otros que por sí solos son determinantes para demostrar la ilegalidad del acto administrativo materia del recurso.*

*Aún cuando el órgano que dirime la impugnación debe analizar todas y cada una de las cuestiones expuestas, la realidad es que si no se señalan las fundamentales, se abre la posibilidad de que éstas no se estudien con acuciosidad y profundidad correspondientes.*

*Por tanto, para que la autoridad se percate debidamente de cuáles son los puntos de mayor importancia, es conveniente su exposición exhaustiva, ajena a alegatos intranscendentes. Al respecto, el tratadista Agustín A. Gordillo señala: "cuando existen varias razones por las cuales un acto puede llegar a ser considerado ilegítimo, es necesario analizar la importancia y preponderancia que ellas tengan entre sí, para exponer primero y con mayor detalle las más importantes, y en segundo lugar y más someramente, las que sean secundarias".<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y Recursos Administrativos*, Buenos Aires, Jorge Alvarez Editor, 1980.

### 3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

*En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en 1936, se propusieron los siguientes rasgos fundamentales para todo Procedimiento Administrativo:*

- a) Principio de audiencia de las partes.*
- b) Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el Procedimiento.*
- c) Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.*
- d) Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades.*
- e) Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.*
- f) Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.*

*De lo anterior, deducimos que se pretende que el Procedimiento Administrativo debe ser en principio sencillo, pues la característica del recurso administrativo debe ser la ausencia de formulismos innecesarios.*

Por su parte, el Licenciado Héctor Jorge Escola, estima que para una tramitación sencilla del recurso administrativo, se deben observar los siguientes pasos:

a) "Limitando la actuación de los organismos administrativos a aquéllos que sean estrictamente indispensables para preparar y dictar la resolución de que se trate";

b) "Exigiendo, únicamente, los datos, constancias, documentos requisitos que sean indispensables para dictar la resolución administrativa";

c) "Suprimiendo los traslados y giros internos entre organismos administrativos y la intervención de organismos intermedios";

d) "Disponiendo el cumplimiento simultáneo de aquellos actos preparatorios que no deban cumplirse, por exigencias propias de las actuaciones, en forma sucesiva"; y

e) "Manteniendo la unidad de la actuación y de la resolución, aún cuando deban intervenir dos o más organismos de la administración".<sup>57</sup>

De las anteriores consideraciones hechas por el citado autor, cabe destacar que una de las formas para hacer que el procedimiento sea expedito, es reducir la concurrencia de diversas autoridades en la preparación y el dictamen de las resoluciones.

---

<sup>57</sup> Escola, Héctor Jorge, Tratado General del Procedimiento Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, págs. 226 y 227.

*En relación a esto es necesario referirnos a los recursos en los cuales una es la autoridad que se encarga de la tramitación y otra la que resuelve sobre el particular. De lo cual también se desprende que se transgrede el principio de inmediatez, lo cual garantiza un conocimiento pleno del acto impugnado por parte del órgano que habrá de resolver, lo que no sucede cuando a éste mismo se le da a conocer el asunto, ya que ello le permite asirse personalmente y en forma directa los elementos de convicción indispensable para llevar a cabo un estudio correcto de la situación jurídica en cuestión.*

*No debemos soslayar que ésta no es una vía jurisdiccional sino una etapa de reaceramiento administrativo donde la autoridad habrá de establecer si el acto impugnado cumple o no el requisito de legalidad; por lo tanto, bastará la instancia inicial del particular, el informe de la autoridad responsable, en su caso, y el emplazamiento del tercero perjudicado, cuando lo hay, así como la admisión y la recepción de pruebas. De igual modo, deberán otorgarse facultades a la autoridad para reunir de oficio los elementos de prueba que estime pertinentes.*

*En resumen, para un expedito y sencillo desarrollo del Procedimiento Administrativo, se debe procurar que el órgano encargado de la revisión del asunto que se impugna, sea provisto de todos los medios o constancias con que cuente el recurrente, sabemos también que existe la posibilidad que no se tengan a la mano estos documentos, pudiéndose dar el caso de que la autoridad administrativa exija la documentación imprescindible para resolver una resolución apegada a derecho, a la autoridad que los tenga*

*en su poder, todo ello insistimos, con el afán de que la actuación de la Administración Pública sea expedida, sencilla y eficiente.*

*El Procedimiento Administrativo es la substanciación del recurso, es la instancia donde se forma la causa para poder dictar la resolución del asunto impugnado.*

### **3.4 RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

*Parte fundamental y culminante de todo Procedimiento Administrativo es la resolución del mismo. Dicha resolución debe estar plenamente fundada y motivada, es decir, debe contener los argumentos por los cuales se considera ilegal el acto impugnado; analizar las pruebas ofrecidas y exhibidas; prever que en ella no se omita nada de lo que fue la litis dentro del recurso administrativo; y finalmente, debe estar emitida por autoridad competente.*

*En nuestra legislación vigente, es el Código Fiscal de la Federación el único ordenamiento que establece los requisitos que debe reunir la resolución de un recurso de carácter administrativo al expresar en el primer párrafo del artículo 132 lo siguiente: "La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios, sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto".<sup>58</sup>*

---

<sup>58</sup> Código Fiscal de la Federación, Edit. Porrúa. México, 50ª ed., pág.114.

*Lo anterior se debe a que si la autoridad considera que con un solo agravio es suficiente dejar sin efecto el acto reclamado, no tendrá caso estudiar los demás agravios expuestos porque en nada variará el sentido de la resolución.*

*Sin embargo, existe un punto interesante en relación a esta cuestión que debemos tener presente, la cual se trata de que habiéndose expuesto diversos agravios, la autoridad resuelve el recurso conforme al segundo o tercero de ellos, para el efecto de que se dicte un nuevo acto, subsanándose la irregularidad expresada.*

*Un ejemplo de esta situación se presenta cuando en un primer agravio se alega incompetencia de la autoridad que emitió la resolución y, en un segundo agravio, falta de fundamentación y motivación de la misma. La autoridad que resuelve desecha el primer agravio y toma el segundo como procedente. En caso de que el particular acepte esta resolución y no la impugne ante la instancia que corresponda, cuando la misma autoridad recurrida dicta su nuevo acto dando cumplimiento a lo ordenado fundándolo y motivándolo, ya no podrán volver a señalar como agravio la incompetencia de dicha autoridad porque admitió la violación del orden en que debió resolverse el recurso administrativo inicial.*

*Segunda Sala. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Amparo Directo 2295/77. Segunda parte p.83.*

**"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. AMPARO PROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS QUE AÚN FAVORECIENDO**

### **AL QUEJOSO, PUDIERAN CAUSARLE PERJUICIOS IRREPARABLES.-**

*Si una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación declaró la nulidad de la resolución reclamada y contra su fallo la autoridad demandada interpuso ante el Pleno de dicho Tribunal el recurso de revisión que exclusivamente para la autoridad establece el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, la misma sentencia puede ser impugnada en amparo directo por la parte que obtuvo, si en ella la Sala desestimó los conceptos de anulación tendientes a demostrar la nulidad plena de la resolución administrativa controvertida, porque con dicha desestimación la quejosa podría resentir perjuicios irreparables de serle desfavorable la resolución que el pleno mencionado llegará a dictar en el recurso de revisión aludido, lo que obliga a considerar definitiva, respecto de la parte demandante, la sentencia dictada por la Sala”.*

*La resolución del recurso administrativo tiene por objeto determinar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo.*

*“La resolución del recurso administrativo es el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública”.<sup>59</sup>*

### **3.5. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.**

*Conforme lo señalado en el punto anterior podemos ahora adentrarnos en las causas por las que un recurso administrativo se puede considerar improcedente.*

---

<sup>59</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, Op. Cit. pág. 98.

*Entre las causas más comunes se encuentran aquéllas que se le imputan al inconforme por no ajustarse a lo dispuesto por el ordenamiento correspondiente y otras derivadas también de este hecho pero que se deben ha errores, omisiones u olvidos del recurrente a quien se le niega la posibilidad de corregirlos, tal es el caso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación.*

*Dentro del primer supuesto encontramos a los siguientes:*

*1) No esté previsto en ordenamiento legal alguno.- Se da el caso de que el recurrente promueve por su propia cuenta alguna inconformidad respecto de algún acto administrativo, sin percatarse o tener conocimiento jurídico del derecho a impugnar un acto administrativo. Entonces la autoridad le hará saber que por no estar previsto por el ordenamiento en que apoya su promoción es desechado.*

*2) Que no exista la resolución que se impugna.- En tal sentido los particulares llegan a inconformarse en contra de decisiones de la autoridad administrativa, creyendo que dañan sus intereses sin que se hallen reflejados en un acto concreto, violatorio de la ley, es improcedente este medio de defensa.*

*3) Que la resolución que se impugna no es definitiva.- Esta hipótesis se presenta cuando un acto administrativo admite revisión de oficio, por lo tanto sería improcedente agotar el recurso administrativo contra el mismo, en virtud de que no se está en presencia de una resolución definitiva.*

*Como sabemos, ya que la autoridad apruebe en todos sus términos una resolución o modifique algunos puntos de la misma, entonces podemos decir que estamos ante un acto definitivo que podrá ser impugnado a través del recurso administrativo.*

*No obstante la anterior consideración, si el acto que cause perjuicio se decreta con base en una ley y en el reglamento de ejecución de ella se establece un recurso administrativo distinto al que está contemplado en aquélla, estaremos ante un acto definitivo cuando se haya emitido en base a una ley o un reglamento de policía y buen gobierno que contemple la existencia de un recurso administrativo que comprenda la materia del acto.*

*4) Que la resolución sea general, abstracta e impersonal.- En este sentido, si la resolución de un acto administrativo es general, abstracta e impersonal no afectará a los particulares, sin embargo, podrán combatir su contenido en exceso de la ley hasta que a través de una resolución personal y concreta se le aplique el exceso.*

*5) Que la resolución no cause agravio o perjuicio.- Para que tal supuesto no afecte el recurso administrativo, se deben expresar los conceptos de agravios con claridad respecto de la parte del acto que lesione sus derechos, hacer alusión a los preceptos que considere. Omitió aplicar o aplicó indebidamente la autoridad, expresando además los razonamientos lógicos jurídicos por los que estima se están afectando sus intereses. De no ser así, la autoridad rechazará el recurso interpuesto ante la falta de agravios o señalamiento de perjuicios.*

6) Que la resolución no sea nueva.- En relación a este supuesto el Maestro Margáin considera que "no se está en presencia de un acto nuevo cuando el problema planteado ya fue resuelto con anterioridad al mismo promovente y quedó firme o está en trámite en algún medio de defensa o bien que no fue impugnado en su oportunidad y vuelve a plantearse el mismo problema".<sup>60</sup>

Consideramos que el Licenciado Margáin, simplemente debiera referirse únicamente a que ha causado estado dicha resolución, pues en el entendido de que la resolución se halle ya en trámite de impugnación, el recurso que sea interpuesto en segundo término, será sobreseído.

7) Por no estar firmado el escrito que promueve el recurso.- Si por descuido del promovente su escrito de inconformidad no está firmado, la autoridad generalmente procede a desecharlo. Comúnmente la autoridad administrativa considera que un escrito o promoción que no está firmado carece de valor jurídico, es decir, equivale a la nada jurídica, resolviendo los tribunales que la autoridad administrativa no está en la obligación de requerir al promovente para que se presente a firmarlo, con apercibimiento de desechar su instancia.

Sin embargo, la Sala Superior, en la revisión número 1535/85, sobre este problema resolvió:

---

<sup>60</sup> Margáin Manatou, Emilio, Op. cit. pág. 90.

**RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SI EL ESCRITO QUE LO CONTIENE CARECE DE FIRMA, DEBE PREVENIRSE, EL PROMOVENTE QUE SUBSANE TAL OMISIÓN, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3º DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 274 DE LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-** Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad presenta una irregularidad, esto es, que no está firmado, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, están obligados atento a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 3º del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social a prevenir al promovente que corrija tal irregularidad, no siendo aplicable supletoriamente el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación, por expresar el citado Reglamento que la inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna”.

El maestro Alfonso Nava Negrete critica y señala que este fallo contiene dos errores: “1º. El escrito agotando un recurso administrativo que no se encuentre firmado equivale, como ya se ha expuesto, a la nada jurídica y por ende, resulta improcedente el que se requiera al promovente para que se presente a firmarlo o presente uno nuevo firmado; por cuanto que para entonces es extemporánea su presentación, y 2º. Que se diga que un reglamento priva sobre lo que al respecto sostenga el Código Fiscal de la Federación”.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Nava Negrete Alfonso, RECURSOS ADMINISTRATIVOS, México, Edit. Trillas, 1987, pág. 91.

Por nuestra parte, nos adherimos a lo señalado por el Licenciado Nava Negrete, pues atendiendo al orden jerárquico de nuestro sistema legal, un reglamento no puede estar por encima de lo establecido por una ley, en este caso, el Código Fiscal de la Federación y toda vez que el otro ordenamiento que se aplica en forma supletoria en relación a los requisitos que debe presentar el recurso en su presentación, esto es, el Código Federal de Procedimientos Civiles, tampoco establece nada al respecto. Luego entonces, la autoridad no esta obligada prevenir al recurrente para que éste firme el escrito, pudiendo desecharlo.

8) Por no estar acreditada la personalidad.- Si quien firma el escrito de recurso administrativo no demuestra fehacientemente ser el representante legal del recurrente afectado por el acto, será requerido para que acredite su personalidad, y en caso de no hacerlo se le advertirá que su promoción se desechará. Se pudiera dar el caso que el recurrente promueva por derecho propio, estimamos entonces que de acuerdo con lo establecido por el artículo 209 del Código Fiscal, "el recurrente deberá anexar a su escrito el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada", el promovente habrá acreditado su personalidad con la presentación de los requisitos de procedibilidad que marca el propio Código, es decir, con haber anexado copias del documento en que conste el acto impugnado y de la notificación del mismo.

9) Por no satisfacerse el requerimiento con apercibimiento.- La causal de improcedencia del recurso administrativo puede darse si el escrito del promovente es irregular y omitió anexar el acto impugnado y el documento que acredite su personalidad, o precisar si éste se notificó por correo con

*acuse de recibo o en forma personal, o se olvidó agregar las pruebas documentales o parte de ellas, o se dejó de rendir el peritaje ofrecido; previo a esta situación se debe requerir al promovente para que en el plazo que se le señale, presente lo omitido con apercibimiento que de no hacerlo se le desechará su instancia o la prueba o pruebas ofrecidas.*

*En la práctica puede ocurrir que la autoridad omita hacer el apercibimiento o falsearlo, asentándolo en autos como si éste se hubiese llevado a cabo de manera normal. En tal supuesto el recurrente puede acudir a la instancia del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o al Juicio de Garantías ante el Tribunal Colegiado de Circuito argumentando la violación del artículo 14 Constitucional.*

### **3.6 CAUSAS DE TERMINACIÓN.**

*Normalmente la forma con que concluye el recurso administrativo es con el reacertamiento. Efectivamente, a través de éste termina en forma definitiva el recurso administrativo, y aunque el particular cuenta con otras instancias de defensa que en su oportunidad señalaremos, éstas corresponden a la instancia jurisdiccional.*

*A decir del maestro Gonzalo Armienta "es el acto que concluye con una resolución en la cual se examinen los conceptos de violación aducidos por el recurrente y se determine la legalidad o ilegalidad del acto reclamado".<sup>62</sup>*

---

<sup>62</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Op. cit.*, p. 98.

*Aunadas a este tipo de terminación anormal del recurso administrativo, tenemos otras causas como lo son el desistimiento, la revocación y la caducidad de la instancia.*

*Citando una vez más al Maestro Gonzalo Armienta, reproducimos lo que a su juicio representa esta causal. "El desistimiento es un acto unilateral del particular que tiene por objeto dar por terminado anticipadamente el recurso administrativo, lo cual viene a ubicarlo dentro de las causas anormales de terminación."<sup>63</sup>*

*Estamos de acuerdo con el citado tratadista, pues en ocasiones se da el caso de que el recurrente se desista, ya sea porque haya llegado a un acuerdo con la autoridad, o porque se de cuenta que no tiene la razón para impugnar el acto.*

*Otra causa que puede dar por terminado el recurso administrativo es la revocación del acto por parte de la autoridad administrativa. Esta situación se presenta cuando el recurrente en la expresión de sus agravios le hace notar a la propia autoridad emisora del acto administrativo que en dicho acto que emitió, incurrió en situaciones de ilegalidad y con el fin de evitar pérdida de tiempo, la misma decide revocarlo dejándolo sin efectos, emitiendo uno nuevo concediéndole la razón al particular.*

*Finalmente, tenemos a la caducidad, la cual "es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los*

---

<sup>63</sup> Ibid.

requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo: Ejemplo de la caducidad lo tenemos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no lo realiza incurrirá en caducidad. Lo mismo sucede cuando se obliga al particular a presentar avisos, de los que depende el nacimiento de un derecho u obligación, también dentro de cierto plazo.<sup>64</sup>

*Esta forma se puede presentar durante la tramitación del recurso administrativo, cuando el particular debe presentar un medio de prueba para su debida integración y resolución sin el que resultaría imposible resolver la cuestión planteada.*

### **3.7 EFECTOS.**

*La resolución administrativa generalmente surte dos efectos. Si la resolución que se impugna adolece de algún vicio de forma, la autoridad que conozca del asunto deberá emitir su veredicto solamente sobre la cuestión expresada, dejando a salvo las facultades de la autoridad para reponer el acto una vez que se subsane la irregularidad.*

*En caso de que el recurso tenga como finalidad atacar una irregularidad de fondo, la autoridad tendrá que dictaminar sobre la nulidad*

---

<sup>64</sup> Acosta Romero, Miguel, et. al., Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Comentada, Edit. Porrúa, México, 2ª ed., 1996, pág. 58.

del acto impugnado, y si así procede, se reemplazará por un acto administrativo que satisfaga la reclamación del interesado.

*Sobre el particular, encontramos lo que el Maestro Héctor Jorge Escola explica: "Si la declaración de la invalidez del acto recurrido se funda en la existencia de un vicio de forma, o de procedimiento, es común que el órgano que resuelve el recurso omita pronunciarse sobre el fondo del caso planteado..."*

*"En los demás casos, en cambio la declaración de la invalidez total del acto recurrido dará lugar a que el órgano competente dicte un nuevo acto administrativo, que reemplace al que ha sido declarado nulo o anulado..."*<sup>65</sup>

*La nulidad administrativa deviene de las nociones de Derecho Civil, sin embargo, en el Derecho Administrativo no existe un sistema que regule en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado nulidad.*

*La invalidez administrativa simplemente se referirá a la falta de uno de los requisitos de forma que debe revestir el acto administrativo. esto es, que si el acto adolece de un vicio de forma se considerará nulo relativamente, pues reúne los demás elementos formales que las leyes administrativas establecen.*

---

<sup>65</sup> Escola, Héctor Jorge, *Op. cit.* pág. 354.

*En relación a este tópico el Licenciado Jesús González Pérez, emite su criterio sobre las decisiones generales y los actos administrativos al considerar que "si la resolución es estimatoria con respecto a una decisión general, ésta implicará la derogación o reforma de la misma, si la resolución es estimatoria con respecto de un acto administrativo, esta implicará la anulación del acto, cuando no se resuelva sobre el fondo se ordenará que se retrotraiga el expediente al momento en que el vicio fue cometido..."*<sup>66</sup>

*Al margen de las consideraciones citadas con antelación, en el Derecho Positivo Mexicano observamos que la interposición de un recurso, siempre tendrá por objeto la anulación, la modificación o la ratificación del acto administrativo.*

---

<sup>66</sup> González Pérez, Jesús, Recursos Administrativos, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1980, pág. 301.

## CAPÍTULO CUARTO.

### LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA.

*En los capítulos precedentes planteamos un panorama general de los recursos administrativos, que nos permitiera contar con los elementos de juicio necesarios para consolidar la postura que pretendemos demostrar en la presente investigación. Ahora, es el momento de analizar los recursos previstos en forma específica en los ordenamientos administrativos, que nos sirvan de punto de apoyo para sustentar la tesis propuesta por nosotros en el sentido de haber una pluralidad de recursos lo cual, lejos de ayudar al administrado a impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa no apegadas a derecho, provoca confusiones en el particular, por cuanto a no saber cuál es el idóneo y su tramitación.*

*En la actualidad, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 1º, <sup>67</sup> en un afán del legislador de unificar los recursos y su procedimiento, establece que el de revisión previsto en tal ordenamiento será aplicable a: "... los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte". <sup>68</sup>*

*No obstante lo anterior, la misma ley establece excepción en:*

---

<sup>67</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1994.

<sup>68</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Edit. PAC, 2ª ed., México, 1997, págs. 1-2.

*"El ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4A de esta ley".<sup>69</sup>*

*Empero, a su vez el artículo 2º, de la misma ley, señala que dicho ordenamiento es esencialmente supletorio, ya que en cuanto a las normas procedimentales que habrá de observar, serán las dispuestas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.*

*Por otro lado, consideramos que lo señalado en el artículo 4º, no se circunscribe propiamente al procedimiento administrativo, sino más bien a la última fase del acto administrativo, ya que se refiere en primer lugar, a la publicación de leyes y normas, después a la posibilidad que tengan los interesados en hacer observaciones a lo proyectado, lo que no significa propiamente un medio de impugnación con respecto a una resolución administrativa, en todo caso se le concede al interesado o afectado en su caso, la facultad de poder emitir su opinión, situación que en la práctica muy rara vez se da.*

*Otra excepción prevista con respecto a la aplicabilidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se haya contenida en el artículo 4A en el cual señala que habrá de contemplarse su aplicación*

---

<sup>69</sup> *Ibid*, pág.2.

cuando haya actos administrativos que afecten la esfera de la actividad económica de la Administración Pública Centralizada.

#### **4.1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos <sup>70</sup> contempla el recurso de revocación en favor de los servidores públicos para impugnar las resoluciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las que se les impongan sanciones administrativas (art. 71). <sup>71</sup>

En los artículos 71, 72 y 73 de este ordenamiento se contempla lo relativo al recurso administrativo de revocación, el cual se puede interponer en contra de resoluciones que imponen sanciones administrativas. Dichas resoluciones pueden ser impugnadas por el servidor público ante la misma autoridad que resolvió. El recurso deberá hacerse valer dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación de la resolución.

No obstante lo anterior, el artículo 73, primer párrafo, de la citada Ley <sup>72</sup> previene la posibilidad para que el afectado pueda acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación antes de tramitar el recurso. Esta situación hace prácticamente nulo a este medio de impugnación, pues el

---

<sup>70</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

<sup>71</sup> Trueba Urbana, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Edit. Porrúa, S.A., 35ª ed., México, 1996, pág. 366.

<sup>72</sup> Idem.

plazo para presentar la demanda de nulidad es de cuarenta y cinco días hábiles, el cual comienza a correr al día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto a impugnarse, con lo cual el ofendido cuenta con mayor tiempo para preparar su defensa.

En cuanto a su tramitación, el recurso de revocación está sujeto a las siguientes reglas:

a) Se deberá interponer en un plazo de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

b) Presentación del escrito en el cual se deberán expresar los agravios que cause el acto que se recurre, acompañando copia de éste y constancia de la notificación del mismo, ofreciendo las pruebas que se consideren idóneas el recurrente.

c) La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se apoya la resolución.

d) Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Una vez presentado el recurso, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el ofendido, conforme a las siguientes reglas:

1) *En el caso de sanciones económicas, se otorgará la suspensión si se garantizan en los términos del Código Fiscal de la Federación.*

2) *Tratándose de otras sanciones, se otorgará la suspensión si se satisfacen los siguientes requisitos:*

*I. Que se admita el recurso;*

*II. Que la ejecución de la resolución produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y*

*III. Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.<sup>73</sup>*

*En caso de que la resolución del recurso no le sea favorable al afectado, éste cuenta con la posibilidad de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, e interponer el juicio de nulidad. Es decir, la ley autoriza al servidor público para elegir entre impugnar las resoluciones ante la propia autoridad administrativa o ante el órgano jurisdiccional competente para tal efecto.*

---

<sup>73</sup> Art. 72 de la LFRSP.

*Para el Licenciado Emilio Margáin Manatou se desprenden dos aspectos a considerar respecto a esa posibilidad de acudir a una u otra instancia:*

a) " *No se dice qué autoridad resolverá el recurso.*

b) *Las sanciones administrativas que pueden imponerse al servidor público, pueden ser: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión en sus labores; destitución del cargo; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".* <sup>74</sup>

*Excepto las sanciones económicas, la interrupción de alguna de las demás sanciones será facultad discrecional de la propia autoridad, esto es que si el afectado quiere que sea interrumpida la sanción de suspensión de labores que le fue impuesta, deberá tramitar un juicio de amparo demostrando la imposible reparación del daño o perjuicio que sufrirá su persona.*

*Por lo que hace al período probatorio, la ley contempla el mandato expreso de desechar aquellas probanzas que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos fundatorios de la resolución impugnada; de igual modo, establece que las pruebas admitidas deberán desahogarse en un plazo de cinco días más, a solicitud del afectado o de la autoridad emisora del acto impugnado.*

---

<sup>74</sup> *Margáin Manatou, Emilio, Op. cit. pág. 159.*

*Una vez concluido el período probatorio o bien dentro de los tres días siguientes, el superior jerárquico de la autoridad responsable dictará resolución definitiva.*

*La resolución que dirime el recurso es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*

#### **4.2. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.**

*La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 1º, párrafo segundo, excluye de su ámbito de aplicación a la Ley de Comercio Exterior,<sup>75</sup> sin embargo, al final del mismo precepto establece una excepción, contenida en el artículo 4A de la primera ley.*

*Dicha excepción se refiere a la facultad que tienen las dependencias de la Administración Pública Federal de elaborar anteproyectos de ordenamientos o reformas a los mismos, que por su naturaleza tengan repercusión en la actividad económica del Estado, para lo cual deberán presentar conjuntamente al anteproyecto, un estudio del impacto regulatorio sobre aspectos de desregulación económica, y si la SECOFI lo estima necesario, emitirá un dictamen público sobre la misma. Exceptúa de la realización de dicho estudio, cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos obra pública y contratación de servicios públicos por parte del Gobierno Federal, y en lo referente al patrimonio inmobiliario y mobiliario federal.*

---

<sup>75</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de julio de 1993.

*En este cuerpo legal, su Capítulo II del Título Sexto, contempla el recurso de revocación contra las siguientes resoluciones:*

*I. En materia de mercado del país de origen o que nieguen permisos previos o la participación de cupos de exportación o importación.*

*II. En materia de certificados de origen.*

*III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación.*

*IV. Que declaren concluida la investigación.*

*V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.*

*VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a respecto a si la mercancía está sujeta a la cuota compensatoria.*

*VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere la ley.*

*VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión.*

*IX. Que impongan las sanciones que marca la ley.*

*En el caso de los actos citados en las fracciones II y V, el recurso se tramitará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por cuanto a las demás fracciones el recurso se habrá de tramitar ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*

*El término con que cuenta el afectado para interponer el recurso será el contemplado por el Código Fiscal de la Federación, que es de 45 días.*

*De la misma manera, tanto los requisitos de forma que debe reunir la presentación del recurso, como el período probatorio se regularán conforme lo establecido por el ordenamiento fiscal ya referido.*

*Para el Maestro Emilio Margáin, este recurso es "el medio de defensa que tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten aludirán al acto recurrido, sus fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución".*

*"La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución, siempre que se garantice el pago de las cuotas compensatorias definitivas en los términos del Código Fiscal de la Federación y que la forma de garantía sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".<sup>76</sup>*

*Si el recurso se hace valer contra resoluciones que determinan cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, deberá observarse lo siguiente:*

---

<sup>76</sup> *Ibid*, pág. 169.

a) Se agotará ante la autoridad que haya pronunciado el acto, o bien, contra la que lo ejecute, excepto en caso de que dentro del mismo recurso se impugnen ambos: La determinación de cuotas compensatorias.

b) En caso de impugnarse ambos, se dilucidará en primer lugar la determinación de cuotas compensatorias definitivas. La autoridad competente para resolver lo anterior, remitirá copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver lo segundo: Violación de los actos que la aplique.

En caso de modificarse o revocarse la determinación de cuotas compensatorias, quedará sin materia el recurso hecho valer contra el acto que lo aplicó, sin perjuicio de que el interesado agote el recurso contra el nuevo acto de aplicación. Como esto último no fue objeto de examen al resolverse el recurso, no procede la causal de improcedencia prevista en el artículo 124, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

c) Si primero se agota el recurso contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y después contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de estos últimos, debiéndose comunicar esta situación a las autoridades competentes para resolver uno y otro; suspensión que podrá decretarse de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa.

d) Cuando se acuda ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en contra de la resolución dictada al resolver el recurso contra la determinación de la cuota compensatoria y posteriormente también contra

la resolución que recayó en el recurso contra los actos de aplicación, la actora deberá ampliar la demanda inicial dentro del plazo correspondiente: ¿Pero y si está ya cerrada la instrucción del primer juicio cómo podrá ampliarse la demanda? Se debe estar a lo dispuesto en el artículo 222, tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, cualquier interesado podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales previstos en tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

De optarse por tales mecanismos contra las decisiones o resoluciones que emanen de los mecanismos alternativos de solución de controversia en materia de prácticas desleales, no procederá el recurso de revocación previsto en esta ley, ni el juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Por ende, la resolución emitida por la SECOFI sólo puede impugnarse ante el Juzgado de Distrito perteneciente al Distrito Federal, vía juicio de amparo.

La decisión emitida por la SECOFI se estimará definitiva, pero ésta debe valorar si son procedentes o no las causales de ilegalidad contempladas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, las cuales podemos resumir en:

- a) Incompetencia de la autoridad emisora del acto recurrido.

b) *Falta de fundamentación o motivación o de los requisitos legales, en la resolución recurrida.*

c) *Vicios del procedimiento.*

d) *Indebida valoración de los hechos o incongruencia de la resolución con lo aducido y probado.*

*En caso de que el afectado no opte por la interposición de los instrumentos alternativos de solución de controversias referidos, el plazo para hacer valer el recurso de revocación comenzará a correr hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado o convenio internacional de que se trate. En otras palabras, hasta que transcurra el plazo de 30 días contados a partir de la presentación de la solicitud por cualquier interesado del procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y desmedidas de salvaguarda, iniciará el cómputo de los 45 días previstos por el artículos 121 del Código Fiscal de la Federación.*

*La persona que opte por el recurso de revocación debe cumplir con las formalidades previstas en el tratado o convenio internacional de que se trate.*

*Asimismo, los afectados que recurren a cuotas compensatorias definitivas o los actos que las aplica, independientemente del medio de impugnación de que se trate, deberá garantizar el pago de aquéllas, tomando en cuenta lo instituido al respecto por el Código Fiscal de la Federación, y a condición que la garantía sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y*

*Crédito Público. Consideramos inadecuado esto último, pues, si tomamos en cuenta que al particular le resulta difícil lograr garantizar el pago de las cuotas compensatorias para tener derecho a interponer el recurso, todavía tiene que estar supeditado a la voluntad de la autoridad por cuanto a la aceptación de la garantía. Por tanto, únicamente debiera establecerse que, otorgada la garantía por el particular, en la forma que sea, la autoridad tiene que darle trámite.*

#### **4.3. LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

*La Ley del Seguro Social <sup>77</sup> contempla varios recursos administrativos procedentes en determinados supuestos y para combatir determinados actos. Por su importancia, consideramos acertado estudiarlos separadamente.*

##### **A) RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

###### **Actos impugnables.**

*El recurso previsto en este ordenamiento legal es el denominado "Recurso de Inconformidad", el cual procede cuando los patrones u otros sujetos obligados al pago de las cuotas de seguridad social, al igual que los asegurados o sus beneficiarios estiman impugnable algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social (Art. 274).*

---

<sup>77</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1995. Entrando en vigor el día 1º de enero de 1997.

### **Plazo para su interposición.**

*Por cuanto al plazo para interponerlo, debe hacerse valer dentro de los 15 días hábiles siguientes del acto definitivo impugnado (Art. 4º) del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Lamentablemente podemos apreciar la imprecisión del Reglamento en referencia al plazo para la interposición del recurso, lo cual si se hace en forma correcta en el ordenamiento sustantivo al disponer que: "el recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes del acto definitivo que se impugne". Pese a ello, no establece si dicho plazo comienza a contar a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en que esta surta sus efectos. Sobre esta problemática, nos adherimos al parecer del maestro Gonzalo Armienta Hernández, quien considera que "los quince días empiezan a contar a partir del día hábil siguiente a aquel en que fue notificado el acto, pues de conformidad con el artículo 8º del mismo cuerpo reglamentario, las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente al que se hayan practicado".<sup>78</sup>*

### **Órgano competente para conocer.**

*Pasando a referirnos al órgano competente para conocer el recurso de inconformidad, el escrito en el cual se haga valer tiene que presentarse directamente en el IMSS o en la Delegación correspondiente; a través del correo con servicio de registrado; por acuse de recibo en escrito dirigido al Consejo Técnico o al Consejo Consultivo Delegacional.*

---

<sup>78</sup> *Ibid.* pág. 149.

*La autoridad competente para conocer del recurso señalado es la Unidad de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico, quien a su vez tiene la facultad de delegar el ejercicio de tal función a los Consejos Consultivos Delegacionales.*

***Requisitos formales.***

*Por cuanto a este recurso rige el principio de no exigencia de formalidades especiales para su admisión, a efecto de no complicar al recurrente su interposición; empero, deben cumplirse con los previstos por el artículo 3º del Reglamento de la Ley del Seguro Social, lo que a continuación transcribimos:*

*"1. Nombre y domicilio del recurrente, así como el número de registro patronal o de cédula de inscripción como asegurado".*

*"2. Oficina o funcionario del que emane el acto reclamado, indicando claramente en qué consiste".*

*"3. Cita de las fechas y número de liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta hubiere sido dada a conocer".*

*"4. Exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma".*

*"5. Relación de las pruebas que ofrezca".*

*En caso de no satisfacerse los requisitos mencionados, se hará una prevención al recurrente para que los satisfaga en el plazo de cinco días, so pena de desecharlo para el caso de no hacerlo.*

### ***Documentación que debe acompañarse.***

*Al escrito en que se promueva el recurso de inconformidad deben anexarse los documentos acreditatorios de la personalidad del promovente, para el caso de que sea interpuesto por medio del presentante legal o mandatario de aquél. En el supuesto de no cumplirse con lo anterior, se otorga al recurrente un plazo de cinco días para que cumpla con ello, pues en caso de no hacerlo, se desechará el recurso.*

### ***Substanciación.***

*La tramitación del recurso de inconformidad corresponde a la Unidad de Inconformidades o de los consejeros consultivos en su caso, quienes se encargarán de proveer de todo lo necesario a efecto de dejar listo para resolver el expediente relativo. Entre las facultades de aquéllos se cuenta: Resolver sobre su admisión, y suspensión del procedimiento de ejecución, cuando proceda.*

*Las pruebas deben ser ofrecidas, acompañadas de los documentos necesarios. Para el caso de que no obren en poder del recurrente, éste señalará el archivo, protocolo o dependencia en donde se localicen, a efecto de ser recabados por la Unidad de Inconformidades o por los Servicios Jurídicos Subdelegacionales.*

*Se admitirán todas las pruebas (salvo la confesional) relacionadas con la controversia, que no sean contrarias a la ley o a la moral. "La inadmisibilidad de este medio de prueba se refiere tanto a la autoridad como al particular, contrariamente a lo establecido en el recurso de revocación en materia fiscal, que la prohíbe únicamente por lo que atañe a la autoridad. Esta prueba se sustituye con los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso en debate".*<sup>79</sup>

#### **B) RECURSO INTRAPROCESAL DE REVOCACIÓN.**

*Este recurso tiene por objeto que el particular pueda recurrir las resoluciones emitidas por el Secretario General del IMSS o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, que desechen el recurso de inconformidad o las pruebas ofrecidas.*

*El mismo se presentará ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido, decidiéndose de plano. Ello explica la denominación que se le da a este recurso, puesto que se da dentro de la propia tramitación del recurso de inconformidad, pero refiriéndose a situaciones concretas, las cuales pudieran afectar el sentido del fallo que recaiga a éste.*

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, pág. 151.

### ***La resolución decisoria.***

*La resolución definitiva se pronunciará dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo de recepción de las pruebas. Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se dictarán por mayoría de votos, trátase del Consejo Técnico Consultivo o del Consejo Consultivo Delegacional.*

*La resolución referida no estará sujeta a regla especial alguna, siendo suficiente la observancia de lo siguiente: los motivos de impugnación esgrimidos por el recurrente; el análisis de las pruebas y la expresión de los fundamentos legales en que se sustente la resolución respectiva.*

*Por último, debemos recordar que en virtud de que las cuotas obrero-patronales constituyen aportaciones de seguridad social, según el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, tienen el carácter de créditos fiscales, motivo por el cual la resolución que recaiga al recurso puede ser impugnada mediante la vía contenciosa administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*

### ***C) RECURSO DE OPOSICIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.***

*El artículo 271 de la Ley del Seguro Social prescribe que el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones no cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, se sujetará a la normatividad del Código Fiscal de la Federación. Asimismo, las*

*oficinas para cobros de la citada dependencia conocerán y resolverán los recursos previstos en este último orden normativo.*

*Igualmente, la suspensión del referido recurso se basa en las disposiciones del Código Tributario, salvo por el hecho de ser ordenada por el Secretario General del IMSS o por el Secretario Consultivo correspondiente, pudiendo solicitarse, a elección del interesado, ante dichos funcionarios o ante las autoridades ejecutoras respectivas.*

## CAPÍTULO QUINTO.

### EL RECURSO DE REVISIÓN EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

*Hemos podido analizar en apartados anteriores la infinidad de recursos administrativos contenidos y regulados en diversos ordenamientos administrativos vigentes, percatándonos que la misma es innecesaria y reiterativa, habida cuenta que los supuestos, términos, formalidades y demás aspectos son similares en todos ellos, razón por la cual resulta absurdo el que cada ley administrativa contemple uno o varios recursos, que en esencia no tienen otra finalidad más que otorgar un medio de defensa al particular para recurrir los actos y resoluciones emanadas de la autoridad administrativa.*

*En este marco, la Ley Federal de Procedimientos Administrativo, publica en el Diario Oficial de la Federación el día 04 de Agosto de 1994, adquiere una importancia mayúscula por cuanto a ser un intento del legislador por unificar los recursos administrativos, en la figura del recurso de revisión. No obstante, adolecen de ciertas fallas que apuntaremos a lo largo del presente capítulo.*

#### 5.1. COMPETENCIA DE LA LEY.

*El ámbito de competencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo está determinada por su artículo 1º, el cual textualmente indica:*

*“Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicaran en los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de lo que México sea parte.*

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

*“Para los efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas”*

*Del análisis del primer párrafo del artículo transcrito, inferimos que dicho ordenamiento se aplica únicamente a los actos, resoluciones y procedimientos de la Administración Pública Federal centralizada, salvo algunas materias o lo que indiquen los Tratados Internacional signados por nuestro país. Empero, también podemos notar que es imprecisa en cuanto al órgano encargado de su aplicación, tal aseveración la reforzamos con el comentario vertido por el maestro Miguel Acosta Romero:*

*“El artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es sumamente vago en cuanto no determina con precisión cuál es la autoridad competente para aplicarla, en efecto, el párrafo que dice: “se aplicará a los actos, procedimientos, resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada” es totalmente impreciso, pues hablar de*

*Administración Pública Centralizada es una generalización, ya que no define que órganos del Estado Federal la componen".*<sup>80</sup>

*Antes de proseguir, debemos saber en qué consiste ésta. De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Federal, una de las formas de la Administración Pública Federal es la centralizada (la otra es la paraestatal), cuya estructura está integrada de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos<sup>81</sup> y la Procuraduría General de la República".*

*La centralización gira en torno a la figura de un órgano central decisorio y jerárquico conocido como Presidente de la República.*

*Por ello la centralización, en opinión de Jorge Olivera Toro, es "la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores".*<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Acosta Romero, Miguel, et. al., Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas, Edit. Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 1997, pág. 191.

<sup>81</sup> El único Departamento Administrativo existente (Departamento del Distrito Federal), desaparecerá a partir de la toma de posesión del Gobernador de ésta Capital, el 5 de Diciembre de 1997.

<sup>82</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, 1ª. ed. México, 1994, pags. 88-89.

O como afirma Miguel Acosta Romero "la centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jurídico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".<sup>83</sup>

Por su parte, la Administración Paraestatal que de acuerdo con lo previsto con el tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se integra por:<sup>84</sup>

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

"El concepto "administración paraestatal" nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término "paraestatal" significa "al lado de", es decir que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, ya que, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos, órganos que el artículo

---

<sup>83</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, S.A., 11a. ed., México, 1993, pág. 69.

<sup>84</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Op. cit.* pág. 92.

tercero de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias que integran la organización centralizada".<sup>85</sup>

*De acuerdo lo anterior, la Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, según lo establece la Ley Orgánica se conforma paralelamente a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.*

*Dado que cada una de las formas de organización señaladas con antelación tienen características particulares, y puesto que sería prolijo abordarlas y desviaría un tanto nuestra atención sobre el tema central que nos ocupa no entramos en el estudio particular de cada una de ellas.*

*Retomando entonces el análisis sobre dicho precepto, inferimos que tiene aplicación por cuanto a los actos, procedimientos y resoluciones de los órganos integrantes de la Administración Pública Federal Centralizada, entendiéndolo como tal simplemente a la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado. En consecuencia, en el segundo párrafo del artículo 1º, se determina la inaplicabilidad de la ley a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los Servidores Públicos, electoral, justicia agraria y a laboral, así como la actuación del Ministerio Público en cuanto a sus funciones constitucionales.*

---

<sup>85</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Edit. Limusa, 4ª ed., México, 1994, pág. 92.

Al respecto, otra vez recurrimos a lo expuesto por el maestro Acosta Romero quien señala que: "La enumeración es por demás incierta e indefinida, pues son ocho rubros los que están considerados genéricamente y que dan lugar a graves dudas de interpretación; pues por una parte se excluye la materia fiscal tratándose de las contribuciones y de los accesorios. Y a este particular, ni siquiera hace referencia al Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 2º clasifica como contribuciones a los impuestos, aportaciones de seguridad, contribuciones de mejoras y derechos, de donde quedan excluidos los aprovechamientos y los productos".<sup>86</sup>

Por su parte el tratadista Alberto Sánchez Pichardo considera que "La materia fiscal no es excluida totalmente de su competencia, sino sólo en lo relativo a contribuciones y los accesorios que deriven de éstas".<sup>87</sup>

A nuestro juicio, de los dos criterios planteados por ambos tratadistas, el segundo es más concreto, pues estamos de acuerdo en que también incurrió en imprecisión el legislador al decir que exceptúa a la materia fiscal y después previene que dentro de este rubro solamente se exceptúan de la esfera de competencia de dicha ley las contribuciones y sus accesorios.

Finalmente, tratándose de materia de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, sólo es aplicable el artículo 4A del propio ordenamiento.

---

<sup>86</sup> *Op. cit.* pág. 234.

<sup>87</sup> Sánchez Pichardo, Alberto, *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, Edit. Porrúa, S.A., 1ª ed., pág. 133.

*Por lo que hace al artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala lo siguiente:*

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

*Respecto a este precepto, el Licenciado Sánchez Pichardo opina que “Según este dispositivo normativo, la Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas; lo que implica que no existe derogación alguna de ellas o parte de ellas, pues aplicar “supletoriamente” quiere decir aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en forma complementaria a la ley particular cuando en ésta no encontremos una forma procedimental determinada necesaria para la integración del procedimiento, y no se contravenga con ella dicha ley específica”.*<sup>88</sup>

*Por el mismo tenor se expresan los Licenciados Acosta Romero Herrán Salvatti y Venegas Huerta, al comentar que “Establece una declaratoria de supletoriedad general respecto de: “las leyes reguladas por la misma”, creemos que su texto es un monumento a la vaguedad y a la imprecisión, pues no se desprende o no se sabe cuáles son las “leyes reguladas por la misma”, expresión desafortunada y sin contenido concreto, pues no las enumera, ni las cita”, para posteriormente concluir que “De todo lo anterior, resalta que la ley en comentario es una ley marco y tiene un carácter eminentemente supletorio, es decir, que prevalecen todas las*

---

<sup>88</sup> *Op. cit.* pág. 135.

disposiciones de las leyes administrativas y sólo en caso de lagunas en cada ley, o de remisión expresa, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".<sup>89</sup>

Consideramos conveniente precisar el concepto de supletoriedad, para lo cual recogemos nuevamente la opinión de los maestros Acosta Romero, Herrán Salvatti y Javier Venegas: "Es una institución que opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentre regulada en forma clara y precisa, por lo que es necesario recurrir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades; y es un principio de derecho que la supletoriedad respecto de un ordenamiento por otro, el que se pretende suplir, lo admita expresamente en alguno de sus artículos, y que, además señale la jerarquía de los estatutos aplicables".<sup>90</sup>

Es sumamente curioso observar que la imprecisión del artículo 2° de la ley en comento, no observó lo sostenido por los Tribunales Colegiados de Circuito:

**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;

---

<sup>89</sup> *Op. cit.* p. 237.

<sup>90</sup> *Ibid.*

b) *La previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de la supletoriedad;*

c) *Que no obstante esa prevención, 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 principio 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 en otra.*

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito . Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8ª. Tomo: IX Junio. Tesis I. 4º C. 42 K. Página: 429. Clave: TC014042 CKO.**

*Como podemos notar, el legislador rompe con el principio de la supletoriedad con el establecimiento de esta disposición pues coincidimos con ambos tratadistas de que no se debe "jugar" con una premisa del derecho tan importante y delicada, pues finalmente rompe también con la intención de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es la de unificar y simplificar el trámite del o los medios de impugnación para el particular.*

*Ahora bien, tales consideraciones necesariamente nos conducen al análisis del artículo 2º Transitorio, en el cual se establece lo siguiente:*

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

*Es evidente que este precepto reviste contradicción con lo señalado por el artículo 2º de la ley, pues si ya está marcando que supletoriamente se debe aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las diversas leyes administrativas que regula, no es congruente establecer que deroga las leyes que al mismo tiempo sigue regulando, amén de que ni siquiera cita cuáles son éstas, razón por la cual nuevamente nos apoyamos en lo expuesto al respecto por los Licenciados Acosta, Herrán y Venegas: "Es un contrasentido afirmar que una ley regula a otras leyes administrativas y no se dé el fundamento Constitucional para esa afirmación, pues en principio, todas las leyes ordinarias o secundarias tienen igual rango, no hay prevalencia de unas sobre otras".<sup>91</sup>*

*Por su parte, el Licenciado Sánchez Pichardo, "En el artículo Segundo Transitorio, se determina, la derogación de los distintos recursos contemplados en las leyes administrativas, lo que era además consecuente con la intención del legislador en su exposición de motivos, al tratar de unificar el procedimiento administrativo en general. Esta contradicción que,*

---

<sup>91</sup> Acosta, Herrán y Venegas, *Op. cit.*, pág. 248.

desde nuestro punto de vista, está presente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo desemboca en inseguridad jurídica para el gobernado".<sup>92</sup>

*En consecuencia, surge una disyuntiva en relación al conflicto que provocan ambas normas, pues suponiendo que promovemos un recurso de revisión con fundamento en el artículo 124 de la Ley de Aguas Nacionales, y los artículos 190 a 197 de su Reglamento, el recurso así promovido, según lo dispuesto por el citado artículo transitorio, no sería procedente; sin embargo, según lo previsto por el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sí es procedente ya que ésta se aplica supletoriamente a las leyes administrativas por ella regulada.*

*A nuestro juicio, la postura que debiera adoptar la autoridad, será la de dar entrada al recurso y aplicar el criterio de la suplencia de ley, esto es, que los preceptos legales invocados puedan ser corregidos, siempre y cuando su improcedencia no sea manifiesta y cumpla con los elementos esenciales del recurso.*

*Los Tribunales Colegiados han resuelto con relación a lo anterior, lo siguiente:*

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.-** *No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios*

---

<sup>92</sup> *Sánchez Pichardo, Alberto, Op. cit., pág. 135*

*de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.*

***Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Época 7ª. Volumen 60. Parte Sexta, Sección: Jurisprudencia, página 73.***

## **5.2. EL RECURSO DE REVISIÓN.**

*El recurso de revisión se encuentra previsto en el Título Sexto, Capítulo Primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Su importancia estriba en constituir un primer intento del legislador por unificar los recursos administrativos en nuestro país, lo cual justifica en cierta manera la deficiente regulación en algunas cuestiones que explicaremos posteriormente.*

*Sea como fuere, constituye un argumento firme para sustentar nuestra tesis unificadora de los recursos administrativos, que permita al gobernado aspirar a una verdadera defensa en sus intereses.*

### 5.2.1. SUBSTANCIACIÓN.

#### **A) Actos impugnables.**

*Este recurso procede contra actos y resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Federal Centralizada, con las excepciones antes consignadas en el artículo 1º del ordenamiento en cuestión, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.*

*Como ya lo mencionamos, el recurso de revisión previsto por este ordenamiento procede contra actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada, de lo cual se desprende a contrario sensu, que no se aplicará cuando aquéllos dimanen de un órgano que no pertenezca a la Administración Centralizada, como ejemplo podemos citar el caso del IMSS, que al ser un órgano descentralizado, mediante el procedimiento administrativo ejecutivo requerirá el cobro de las liquidaciones que no le hubieren sido cubiertas. Luego entonces, si bien es cierto que con fundamento en el artículo 291 de la Ley del IMSS, la autoridad encargada de aplicar dicho procedimiento será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sujeción a lo previsto por el Código Fiscal de la Federación, y que ésta dependencia pertenece a la Administración Centralizada, no procederá la interposición del recurso contemplado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

#### **b) Plazo para su interposición.**

*Según lo establece el artículo 85 de la ley, el plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días computados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se vaya a recurrir.*

*c) Órgano competente para conocer.*

*Conforme lo estipula el numeral 86 del mismo ordenamiento, el medio de impugnación deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto que se impugna, sin embargo, éste será resuelto por el superior jerárquico.*

*De tal suerte que aunque el escrito sea presentado ante la autoridad a la cual se le reclama el acto emitido, se trata de un recurso de las llamados jerárquicos, ya que es una autoridad superior la encargada de dirimir el recurso.*

*Desafortunadamente, este precepto presenta una laguna al no contemplar la hipótesis en que la resolución impugnada haya sido emitida por un Secretario de Estado, pues sería incorrecto que fuera el Presidente de la República quien lo resolviera.*

*d) Requisitos formales.*

*La formalidad exigida por el artículo 86 radica en la exigencia de ser presentado por escrito, conteniendo lo siguiente:*

*"I. El órgano administrativo a quien se dirige;*

II. El nombre del recurrente y el tercero perjudicado si lo hubiese, así como el lugar que se señale para efectos de notificaciones;

III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó y tuvo conocimiento del mismo;

IV. Los agravios que se causen”.

De lo anterior, es de criticar que el legislador no haya previsto la situación en la cual el recurrente omite alguno o algunos de los requisitos señalados, un término para subsanarle y los efectos de tal omisión, por lo que interpretando lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley Federal e Procedimiento Administrativo, se tiene que aplicar la ley administrativa correspondiente o en su defecto el Código Federal de Procedimientos Civiles. No obstante, si lo que se pretende con el recurso de revisión es una regulación apropiada y totalizadora, resulta incongruente el pretender llenar los huecos de la ley con otros ordenamientos.

**e) Documentos que deben acompañarse.**

Otra aberración del legislador estriba en confundir los requisitos de forma con los documentos a acompañar al escrito de revisión, por lo que en una conveniente interpretación del artículo 86, los documentos que deben anexarse al escrito de referencia son:

“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 hubiera recaído resolución alguna; y*

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

*Igual comentario al señalado para los requisitos del recurso, deben ser aplicados para las documentales, en el sentido de la omisión de alguno de ellos.*

### **f) Opcionalidad.**

*El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla la posibilidad de que el afectado por los actos de autoridad administrativa, pueda interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes. En este último supuesto, estamos refiriéndonos al juicio de nulidad y al juicio de amparo. Es importante precisar que no obstante lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no se puede pasar por alto que para la interposición del juicio de garantías, se debe atender al principio de definitividad, esto es, que en caso de optar por el recurso ordinario para impugnar una resolución de autoridad administrativa, se deberán agotar las instancias correspondientes para no violar dicho principio, lo anterior lo reforzamos con lo vertido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:*

**LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA. SI EL INTERESADO ESCOGE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGAL. POR VIRTUD DEL CUAL PUEDA SER MODIFICADO, REVOCADO O NULIFICADO EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY, OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.-** De acuerdo con el criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, adicionado por el Decreto de 3 de enero de mil novecientos sesenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de treinta de abril del mismo año, en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación (28 de octubre de 1968), si contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de amparo. Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa legal es procedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a recorrer, previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencias a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses.

*Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Época 7ª Volumen 181-186, Parte Primera, Sección Jurisprudencia, página 252.*

*Sin embargo, consideramos que se debe tener cuidado si se opta por interponer directamente el juicio de amparo, pues se debe procurar no*

violiar, como ya dijimos, el principio de definitividad, pues existe también otro criterio, según el cual esta elección no corresponde al particular, sino al órgano jurisdiccional, quien determinará en última instancia la procedencia del juicio de amparo.<sup>93</sup> Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito expresa lo siguiente:

**PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y NO A LOS PARTICULARES DETERMINAR SI DEBE AGOTARSE O NO.** No basta que el peticionario de garantías haga valer en su demanda exclusivamente violaciones directas a la Constitución Federal para exonerarlo de agotar el principio de definitividad, sino que el juzgador debe examinar en cada caso concreto el acto autoritario para determinar si carece o no de la debida fundamentación, como exige el artículo 73, fracción XV, último párrafo, de la Ley de Amparo para proceder en consecuencia; ya que de otra manera quedaría al arbitrio del quejoso y no del órgano jurisdiccional determinar la procedencia del juicio de amparo con sólo invocar violaciones directas a la Ley Suprema, lo que no puede permitirse.

*Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época 9ª. Tomo I Abril de 1995.*

**g) Pruebas.**

---

<sup>93</sup> Sánchez Pichardo, Alberto, *Op. cit.* pág. 139.

*Ciertamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no destina un apartado expresamente para las pruebas. Sin embargo, la fracción VI del artículo 86 determina que deben tener relación inmediata y directa con la resolución del recurso, aquellos hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando pudiendo aportarlos así no lo hubiere hecho.*

*Esto último, representa un revés contra la finalidad perseguida por los recursos administrativos, pues lo ideal hubiera sido que la ley previera la facultad a cargo de la autoridad para allegarse de los medios de convicción que juzgara convenientes para emitir una resolución lo más justa posible, y no limitarse únicamente a las pruebas ofrecidas por el recurrente.*

### **5.2.2. CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO.**

*Las mismas están especificadas en el artículo 90 de la multicitada ley, que textualmente señala:*

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

V. *Por falta de objeto o materia del acto respectivo;*

VI. *No se probare la existencia del acto respectivo".*

*De las causales de sobreseimiento, la última es inaplicable, "ya que no es obligación del recurrente probar la existencia del acto respectivo, pues basta con que se presente la copia de la resolución impugnada para que se considere como existente".*<sup>94</sup>

### **5.2.3. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.**

*Estas Causales están previstas en el artículo 89, a saber:*

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

*En este caso, si el recurrente ha promovido con antelación recurso alguno, no podrá interponer otro hasta en tanto no se resuelva éste, siempre y cuando se trate del mismo recurrente y el mismo acto.*

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

*Esta disposición no tiene gran complejidad, puesto que en la práctica se observa que la autoridad se abstiene de estudiar el fondo del*

---

<sup>94</sup> *Armienta Hernández, Gonzalo, Op. cit., pág. 135.*

asunto cuando el acto que se impugna no le cause al particular ningún agravio en sus derechos.

### *III. Contra actos consumados de un modo irreparable.*

*Esto resulta lógico, pues carecería de sentido que el particular interpusiera este medio de impugnación a sabiendas de que aún resolviéndose favorablemente a sus intereses, no podría remediar la afectación que previamente le hubiere ocasionado el acto recurrido.*

### *IV. Contra actos consentidos expresamente;*

*En este caso, simplemente el recurrente ha admitido la consumación del acto, es decir, acata lo resuelto por la autoridad o en su defecto no interponga ningún recurso dentro del plazo que la ley respectiva le confiere.*

*A decir del mismo tratadista, "entendiendo por "consentimiento" el que no se haya promovido el recurso en el término que la norma aplicable señala al efecto".<sup>95</sup>*

*Por su parte, el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, ha emitido la siguiente tesis al respecto:*

**CONSENTIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN  
ADMINISTRATIVA, CONFIGURA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA**

---

<sup>95</sup> *Idem.*

**Y SOBRESEIMIENTO.-** Atendiéndose a lo dispuesto por los artículos 202, fracción IV, y 203, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, debe entenderse que procede declarar el sobreseimiento del juicio de nulidad, cuando de autos se desprende que, la demandante reclame la nulidad de la resolución administrativa recaída a un recurso administrativo, cuando en dicha resolución se declaró extemporáneo dicho recurso, sobreseyéndose a su vez el mismo, máxime si en la demanda no se combatió este aspecto.

**Revisión N° 1278/85. - Resuelta en sesión de 2 de Marzo de 1988, por unanimidad de 7 votos. - Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete. - Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera.**

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

Con tal disposición se le previene al recurrente para que intente una sola vía, aún cuando la ley le determine la opcionabilidad entre impugnar un acto mediante el recurso administrativo, o a través de la vía jurisdiccional. La razón de lo anterior estriba en que si se le permitiera al particular impugnar en dos vías diversas un mismo acto, existiría la posibilidad de que se llegara a situaciones resueltas contradictoriamente, lo que se evita haciendo que el conocimiento del asunto sea tramitado por una sola autoridad, aún en el caso de que no se haya interpuesto medio de defensa contra el acto en concreto, pero sí contra otro que se encuentre relacionado con él y que le afecte por estar conexos.

El tratadista Alberto Sánchez Pichardo alude al respecto que: "De la misma forma que en la física dos cuerpos no pueden ocupar el mismo espacio simultáneamente (principio de Arquímedes de la exclusión de los cuerpos, o Primera Ley de la Hidrostática); en el procedimiento legal administrativo, dos vías no pueden ser ocupadas por un actor de manera simultánea para impugnar la misma resolución (principio de exclusión de las vías procedimentales)."<sup>96</sup>

#### 5.2.4. RESOLUCIÓN.

Los diversos efectos que recaen a la resolución del recurso de revisión, están contemplados en el artículo 91 del mismo ordenamiento, pudiendo ser en tales sentidos:

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

---

<sup>96</sup> Sánchez Pichardo, Alberto, *Op. cit.* pág. 465.

*Emilio Margáin se cuestiona la clase de resolución que tiene por no interpuesto el recurso de revisión, afirmando "según el caso deberá acudir al juicio de nulidad o juicio de garantías demostrando la improcedencia del acto que tiene por no interpuesto el recurso, sin entrar al fondo del asunto".*<sup>97</sup>

*Dando cabal cumplimiento a lo ordenado por el artículo 16 constitucional, la resolución del recurso de revisión estará fundada en derecho, examinando todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios. No obstante, cuando uno de ellos sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de éste.*

*El segundo párrafo del artículo 92 de la Ley, plantea la suplencia de la queja, al estipularse que, "la autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los 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 efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso". Luego entonces, tal suplencia confirma el principio general del derecho que versa: "dame los hechos que yo te daré el derecho".*

*El penúltimo párrafo del artículo 92 representa otro ejemplo de suplencia de la queja, al disponer que: "Igualmente deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una legalidad manifiesta y*

---

<sup>97</sup> *Ibidem.* pág. 169.

los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución". Es decir, existen actos notoriamente ilegales, por lo cual resultaría injusto que la autoridad no los dejara sin efectos, únicamente por no haber expresado el recurrente los agravios correspondientes.

El último párrafo del artículo 92 prescribe: "si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses". Surge una interrogante respecto a saber o que acontecería para el caso de que la autoridad no cumpla con lo ordenado en la resolución en el plazo estipulado. Consideramos que lo más prudente es imponer una sanción para evitar que la autoridad cumplimente la resolución excediéndose del que la ley otorga para tal efecto, en perjuicio de los intereses del recurrente.

Otras peculiaridades de la resolución del recurso administrativo son las siguientes:

a) No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente. La razón de ello estriba en que la autoridad supone que al no haber impugnado el recurrente alguna parte del acto administrativo, se entiende consentido.

b) La resolución expresará con claridad los actos modificados, total o parcialmente.

c) Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se manifestarán los interesados que formulen sus alegatos y presenten los documentos que juzguen convenientes, en un plazo no menor de cinco días ni mayor de diez.

d) No se considerarán en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando no los haya aportado en el procedimiento administrativo sin causa justificada.

Por último, el artículo 95 contempla el caso en que la autoridad está facultada para dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte interesada, solamente cuando se esté en presencia de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con antelación. La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste, y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

### **5.3. CRITICA A LA DIVERSIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

En los capítulos que antecieron hemos podido percatarnos de la multiplicidad de recursos previstos en las leyes administrativas en vigor (sin contar con los contemplados en las leyes tributarias o en reglamentos de las leyes administrativas).

Igualmente, estimamos que si bien la creación del recurso de revisión fue consignado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

*constituye un esfuerzo del legislador por contemplar un medio de defensa aplicable a los actos y resoluciones de las autoridades administrativas pertenecientes a la Administración Pública Federal Centralizada, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, es insuficiente, por las siguientes razones:*

*a) No abarca los actos o resoluciones emitidos en materias de carácter fiscal (tratándose de contribuciones y accesorios), financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Lo recomendable sería que la ley, sin excepción abarcara todos los actos y resoluciones provenientes de la Administración Pública Federal Centralizada.*

*b) Carece de sistematización en su denominación y en los requisitos formales que determinan su procedencia.*

*c) Existen lagunas en la regulación del recurso administrativo, las cuales ya comentamos, obligando a la aplicación de normas de carácter supletorio, tanto en las leyes administrativas de la materia de que se trate, o del Código Federal de Procedimientos Civiles.*

*Por tanto, los recursos administrativos en nuestro país, en la forma en que se encuentran reglamentados, más que un verdadero medio de defensa para el administrado, constituye un auténtico lastre, propiciador de confusiones y dificultades en su interposición. Esta idea es corroborada por tratadistas de la talla de Jorge Escola, quien indica:*

*"Cuando esa unidad, claridad y propiedad no existen, cuando las nomenclaturas son variables y distintas, inmediatamente se plantean dudas, controversias y cuestiones de todo orden, que tornan dificultosa la labor de quienes deben resolver, aplicando el derecho, y disminuyen la eficacia de la de acción de quienes deben recurrir a los medios legales para defender sus derechos e intereses".*<sup>98</sup>

*En el mismo sentido se pronuncia Alfonso Nava Negrete, al expresar: "...multiplicidad, variedad llena de modalidades y vericuetos diferentes, imponen hacerlo dúctil al propósito de obtener justicia de la autoridad administrativa".*<sup>99</sup>

*Humberto Briseño considera: "luego de revisar las concepciones doctrinarias y las regulaciones positivas queda la inquietud respecto a su importancia. Una primera conclusión es forzosa, los recursos carecen de sistematización. Por ello es secundario si se fija la atención en su utilidad. Más que un remedio o simplemente una posibilidad de alcanzar en el plano del llamado procedimiento oficioso alguna ventaja o economía, se observa una informalidad perjudicial, un caprichoso tratamiento que corresponde, punto por punto, a la dañina multiplicidad de denominaciones".*<sup>100</sup>

*Por otro lado, el maestro Héctor Fix Zamudio recalca la inseguridad jurídica que acarrea la falta de sistematización de los recursos administrativos, al afirmar que: "...precisamente por la ausencia de leyes federales o de carácter local sobre el procedimiento administrativo, la*

<sup>98</sup> Escola, Héctor Jorge, *Op. Cit.* pág. 221.

<sup>99</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Op. Cit.* pág. 43.

<sup>100</sup> Briseño Sierra, Humberto, *Op. Cit.* pág. 147.

*regulación de los recursos administrativos se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como inclusive en la misma denominación y configuración de los recursos”.*

101

*En suma, si lo que se pretende con la implantación de los recursos administrativos dentro de nuestro sistema jurídico, es darle al particular medios para defenderse de actos o resoluciones de la autoridad administrativa no apegadas a derecho, tan loable propósito se hace nugatorio ante la variedad de recursos, que sólo provocan el entorpecimiento en su interposición y tramitación y confusión en el recurrente.*

*Por tanto, si la justicia debe ser pronta y expedita, deben eliminarse recursos administrativos, que constituyen auténtica paja, carente de sentido, por estar previstos y regulados en otros ordenamientos, excepto por la denominación o algún otro aspecto sin importancia.*

#### **5.4. PROPUESTA DE UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

*Ante los argumentos esgrimidos en el punto anterior, sólo queda proponer alguna solución para evitar tales fallos legislativos. Nuestra propuesta tal vez no amerita mayor reflexión o requiere de mucha*

---

<sup>101</sup> *Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Edit. El Colegio Nacional, 1ª ed., México, 1983, pág. 147.*

*Ante ello, estimamos que lo más recomendable es la creación de una Ley de Procedimiento Administrativo en la cual se determinen nítidamente las distintas clases de recursos administrativos admitidos y su régimen particular, de tal manera que cuando se remita a cualquiera de esas clases, será suficiente para lograr su individualización, evitando contemplar su regulación en cada uno de los ordenamientos en que se establezca.*

## CONCLUSIONES.

*La implantación del Estado de derecho es la piedra angular que sirve de base para la contemplación de los recursos, como un medio de defensa creado en favor del particular para que éste pueda impugnar los actos y resoluciones emitidas por la autoridad, salvaguardando la imparcialidad y apego a la ley por parte de las mismas.*

*En tal sentido, los recursos administrativos emergen a la vida jurídica como un instrumento de defensa del particular frente a los actos y resoluciones pronunciados por la autoridad administrativa, previstos en las leyes que tienen tal carácter, en donde se establecen requisitos de forma y fondo que deben satisfacerse por el recurrente, su substanciación, así como los efectos de las resoluciones, orientadas en varios sentidos: revocación, confirmación o nulidad del acto o resolución impugnada.*

*Lógicamente cuando no observa el particular los requisitos previstos por la ley en la interposición del recurso, se corre el riesgo de que se le deseche, se declare procedente o se sobresea. Por tanto, es importante interponerlos en los términos y condiciones establecidos en la norma.*

*Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la multiplicidad de los recursos administrativos (cada ley administrativa contempla uno o varios recursos) provoca más perjuicios que beneficios al particular, toda vez que la variedad de denominaciones, requisitos y substanciación, provoca confusión en los particulares, afectando en gran medida la debida defensa de sus derechos e intereses.*

*Tratando de solucionar tal disyuntiva, el legislador promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en donde previó el recurso de revisión, como un esfuerzo unificador de los recursos administrativos. Sin embargo, no se cumple con tal propósito, principalmente por las siguientes razones:*

*a) Sólo procede en contra de actos y resoluciones de autoridades administrativas pertenecientes a la Administración Pública Federal Centralizada, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, pero exceptuando las materias fiscal (contribuciones y accesorios), financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en sus funciones constitucionales.*

*b) Se declara opcional para el recurrente optar por el recurso de revisión o intentar las vías judiciales, a través del juicio de amparo.*

*c) La regulación es deficiente, por cuanto a tener algunas lagunas, que de alguna manera inciden en una defensa inadecuada a los intereses y derechos de los recurrentes.*

*Ante tales circunstancias, proponemos la unificación de los recursos administrativos, a través de una Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable a todas las resoluciones o actos de autoridad administrativa, en donde se siga un criterio único en cuanto a la denominación de los recursos, requisitos y tramitación, eliminando los recursos previstos en cada una de las leyes administrativas, que la mayoría de las veces son*

*auténtica paja, que no hace más que repetir lo asentado en otra ley administrativa.*

*Sólo de esa manera el particular efectivamente tendrá una noción más exacta del recurso a interponer, los requisitos que debe cumplir y la tramitación a seguir, haciendo más pronta y expedita la justicia administrativa.*

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, et. al., Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas, Edit. Porrúa, México, 2ª ed., 1996.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 11ª ed., México, 1993.

Alcala Zamora y Castillo, Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, Colección Textos Universitarios, México, 1970.

Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Edit. Porrúa, S.A., 3ª ed., México, 1996, p. 53.

Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Cárdenas Editor, 2ª ed., México, 1975.

Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985.

Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, Edit. Técnicos, Madrid, 1984.

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

Fix Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Edit. El Colegio Nacional, 1ª ed., México, 1983.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa, 1ª ed., México, 1989.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 33ª ed., México, 1994.

Garza, Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, 18ª ed., México, 1994.

González Pérez, Jesús, Los Recursos Administrativos, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969.

Gordillo, Agustín A., Procedimiento y Recursos Administrativos, Jorge Alvarez Editor, Buenos Aires, 1995, p. 87.

Margáin Manatou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, Edit. Porrúa, México, 1995.

Mendieta y Nuñez, Lucio, El Derecho Precolonial, Edit. Porrúa, Sexta Edición, México, 1992.

Miranda, José, El Tributo Indígena en la Nueva España Durante el Siglo XVI, Colegio de México, México, 1980.

Nava Negrete, Alfonso, Recursos Administrativos, Edit. Trillas, México, 1987.

Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, 20ª ed., México, 1991.

Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 20ª ed., 1994.

Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1986.

Sánchez Pichardo, Alberto, Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, Edit. Porrúa, 1ª ed., México, 1997.

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Edit. Porrúa, 35ª ed., México, 1996.

Zorita, Alonso de, Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, Edit. UNAM, 2ª ed., México, 1963.

## **LEGISLACION**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Código Fiscal de la Federación.*

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*Ley de Comercio Exterior.*

*Ley del Seguro Social.*