

520
Lej

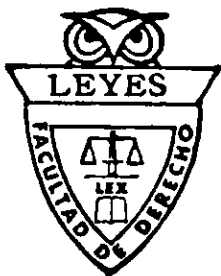


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN 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 :
LUIS FELIPE TRONCOSO SANCHEZ



México, Ciudad Universitaria

Marzo, 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

0276111



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 10 de marzo de 1999

ING LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, TRONCOSO SANCHEZ LUIS FELIPE, con número de cuenta 8738708-7 ha elaborado la tesis denominada "ANALISIS DEL RECURSO DE REVISION EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", bajo la dirección del Lic. Eduardo Galindo Becerra, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

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

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



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

**A mis padres:
Pedro Troncoso Aguirre y
Maria Teresa Sánchez González,
por la formación que de ellos recibí,
mi más sincero agradecimiento.**

**A Silvia:
mi compañera y amiga.**

**Al Lic. Eduardo Galindo Becerra:
por su paciencia, comprensión y
sabios consejos.**

**A mis Abuelos:
Luis Sánchez Rivera (Q.E.P.D.)
y Sara González Tovar.**

**A mis amigos y compañeros
de la Facultad de Derecho.**

**A todos los maestros de la Facultad:
por su dedicación y entrega a la Universidad.**

INDICE GENERAL

ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO I.

“LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.”

1.1.- EL VALOR DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.....	4
1.2.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	5
1.2.1.- CONCEPTO.....	5
1.2.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	10
1.2.3.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	19
1.2.4.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	28
1.2.5.- EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO..	30
1.3.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ASPECTOS GENERALES.....	33
1.4.- LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.....	36
1.5.- LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.....	43
1.6.- EL DERECHO DE PETICIÓN Y SU RELACIÓN CON EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN.....	48

CAPITULO II.

“LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.”

2.1.- EL RECURSO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.....	54
2.2.- CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	57
2.3.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	59
2.4.- IMPORTANCIA DEL RECURSO.....	65
2.5.- REQUISITOS DE ADMISIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	67
2.6.- IMPROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	68
2.7.- EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO.....	78
2.8.- NATURALEZA TÉCNICA Y JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	81
2.9.- NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD REALIZADA DURANTE LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	83
2.10.- RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	85

CAPITULO III.

"EL MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO."

3.1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	91
3.2.- BREVE ESTUDIO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	101
3.3.- POSITIVA Y NEGATIVA FICTA.....	122

CAPITULO IV.

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

4.1.- DIFERENCIA ENTRE EL PODER DE REVISIÓN Y EL RECURSO DE REVISIÓN.....	132
4.2.- AUTORIDAD QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN Y AUTORIDAD QUE RESUELVE EL RECURSO.....	136
4.3.- ACTOS DE INICIO.....	137
4.3.1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO.....	137
4.3.2.- PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO.....	138
4.3.3.- REQUISITOS FORMALES DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.....	140
4.3.4.- SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.....	142
4.4.- ACTOS DE DESARROLLO.....	146
4.5.- ACTOS DE TERMINACIÓN.....	153
4.6.- MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN AL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.....	158
CONCLUSIONES.....	163
ANEXO 1.....	165
BIBLIOGRAFÍA.....	166
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	169

INTRODUCCIÓN.

En la actualidad el ciudadano depende cada día en mayor medida de la Administración Pública, ya que ésta ha llegado a intervenir en casi la totalidad de sus actividades, a manera de ejemplos podemos citar: la expedición de una licencia para conducir un vehículo automotor, la expedición de un pasaporte, el otorgamiento de una patente, el registro de una marca, el otorgamiento de un permiso de internación para un extranjero, el cobro de una multa por cometer una infracción administrativa, el otorgamiento de una concesión, el registro de un bien inmueble en el Registro Público de la Propiedad, etc., debido a esta multiplicidad de actividades, la Administración aplica diferentes ordenamientos legales dependiendo de la materia, por lo que en la mayoría de los casos, el procedimiento utilizado se encuentra condicionado por la clase de acto a emitir, es decir, el procedimiento es por regla general, especial. En numerosas ocasiones debido a esta diversidad de materias, y la complejidad de la Administración Pública, la cual cuenta con un personal numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado, se lesionan los derechos de los particulares, por motivos como: ignorancia, interpretaciones erróneas, o desviaciones intencionales del sentido de la ley.

La Administración Pública y los órganos que la integran esta subordinados a la ley, es decir, los funcionarios y empleados públicos tienen como marco de su actuación, el sujetarse a la ley que determina su competencia. Como consecuencia todo acto administrativo debe ser emitido en cumplimiento de una ley, como contrapartida los particulares tienen el derecho de exigir que los órganos administrativos se

sujeten en su actuación a la ley y se cumplan todos y cada uno de los elementos del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

En nuestro régimen jurídico, el particular afectado en sus derechos o intereses directos, tiene a su alcance los recursos administrativos, los cuales son medios de impugnación y defensa de naturaleza jurídico-administrativa y que tienen como finalidad restablecer en forma expedita el orden jurídico violado, con el objeto de evitar a la Autoridad Judicial el revisar un acto que puede ser corregido por y dentro de la Administración, aligerando así la carga de trabajo del Poder Judicial.

La idea de la existencia de estos recursos se basa en la falibilidad humana ,pues es propio de los seres humanos cometer errores.

En México, a partir de la década de los 60', se ha venido implementando una reforma administrativa, la cual tiene por objeto hacer más eficiente y sencillo el otorgamiento de los bienes y servicios a los administrados, así como facilitarles a éstos últimos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, dicha reforma se ha dado en el ámbito interno de la Administración, para que como efecto reflejo repercuta en el ámbito de los particulares y eficientar al mismo tiempo a la Administración Pública, por otra parte, en el ámbito académico y profesional se ha hecho incapié en la necesidad de la expedición de una Ley rectora del Procedimiento Administrativo en general, tanto en el orden federal como local, con el objeto de que dicha reforma interna tenga operatividad y sustento legal, toda vez que como apuntamos hay un sinnúmero de ordenamientos a aplicar, lo cual deja en un estado de inseguridad jurídica al particular.

En este contexto, el 14 de julio de 1994 se expidió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 04 de agosto del mismo año, en vigor apartir del 1o. de junio de 1995, este ordenamiento tiene como finalidad lograr una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal, mediante el establecimiento de principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, el cual asegure el respeto a las garantías debidas al particular y lograr así la justicia administrativa.

El presente trabajo de investigación tiene como objeto de estudio al Recurso de Revisión, contemplado en dicho ordenamiento, dada la importancia que tiene el Recurso Administrativo en la actualidad, por constituir la base de la defensa que ante los Tribunales se haga en contra del acto resolviendo el recurso, se tuvo especial interés en examinar este medio de defensa, además de que el mismo pretende tener el carácter de general por proceder contra todos los actos y resoluciones emitidas por la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que a lo largo del presente estudio, trataremos de comprobar si posee tal característica.

CAPITULO I.

LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.1.- EL VALOR DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.

El Estado, al desplegar su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera jurídica que se atribuye a cada sujeto como gobernado.

En un Estado de derecho, para que esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias opere válidamente en la esfera jurídica del gobernado; debe cumplir con ciertos requisitos previos, es decir, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia, no sería válida desde el punto de vista del Derecho.

Este conjunto de modalidades jurídicas o requisitos previos que se deben cumplir son lo que constituyen las garantías de seguridad jurídica. De lo anterior podemos decir: "que las garantías de seguridad jurídica implican, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera jurídica del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos....."

La seguridad jurídica en general, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas en nuestra Ley Fundamental, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa pues el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida."¹

En consecuencia si el acto autoritario desplegado por algún órgano estatal no cumple con los requisitos o condiciones previas para afectar

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales. 23a. ed., Porrúa, México, 1991. p. 499.

válidamente al gobernado en su esfera jurídica, éste último podrá lograr la anulación de dicho acto, interponiendo en contra de éste los medios de defensa que la Ley consigne en su favor, con la finalidad de combatir la actuación arbitraria desplegada en su contra por los órganos estatales.

De lo anterior se desprende que las garantías de seguridad jurídica, implican no sólo el consignar en la Constitución Política, la obligación a cargo del Estado de sujetar su actuación a ciertos requisitos o formalidades, sino también el establecimiento de los medios o mecanismos de defensa en favor del particular para lograr la anulación de dicha actuación estatal cuando esta no se sujete a las formalidades anteriormente expresadas.

Ahora bien, esa conducta autoritaria desplegada por el Estado tiene como cauce formal un Procedimiento y culmina con la emisión de un Acto, el cual se da a conocer al particular a través de una resolución que para tal efecto expide el órgano estatal correspondiente, en ese orden de ideas nos es necesario por tratarse el presente trabajo recepcional, de un tema de Derecho Administrativo el estudiar aunque sea de manera breve el Acto Administrativo y sus efectos, así como el Procedimiento Administrativo en general, temas a los que nos avocaremos a su estudio en los apartados siguientes.

1.2.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.2.1.- CONCEPTO.

Antes de entrar al estudio del concepto del Acto Administrativo, nos es obligado hacer una breve introducción sobre el tema, con el objeto de conocer la problemática existente en torno a la falta de uniformidad de criterios para elaborar dicho concepto, y las posibles soluciones a este problema planteadas por los tratadistas, claro, iniciando a contemplar el panorama, con el acto jurídico, así tenemos que “desde principios del presente siglo, principalmente en Europa Occidental y, más específicamente, en Francia, apareció el sentimiento de la necesidad de una teoría general de los actos jurídicos y los esfuerzos de su elaboración. La

teoría general del acto jurídico ha tenido un desarrollo importante, está profundamente influenciada por el Derecho Civil y han sido autores de esta materia los que con más frecuencia lo tratan y, desde luego, se percibe esta influencia en su desarrollo doctrinal y en que éste se plasma, por lo menos en México, en los códigos civiles, tanto del Distrito Federal, como estatales.”²

En el presente apartado comenzaremos por enunciar el concepto de Acto Jurídico y Hecho Jurídico en general y explicar las diferencias entre uno y otro, para posteriormente esbozar el concepto de Acto Administrativo como especie del anterior.

El acto jurídico es la manifestación de voluntad, encaminada a producir consecuencias de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esas consecuencias.

Estos actos pueden ser unilaterales o bilaterales, los últimos reciben la denominación de convenios o contratos, según que su finalidad sea la crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones en el primer caso y solo crear y transmitir derechos y obligaciones en el segundo.

El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho.

Es el caso del aluvión, la mutación de cauce, el nacimiento y la muerte, hechos materiales de los que derivan consecuencias jurídicas; aclarando que en los hechos del hombre no interviene su voluntad para producir esas consecuencias jurídicas, por supuesto, no profundizaremos en estos conceptos para no desviarnos de nuestro tema central, pero representan nuestro punto de partida.

Consideramos, en nuestra opinión, acertada la teoría general del Acto Jurídico como concepto générico, a partir del cual se elaboren conceptos específicos, como es el caso del Acto Administrativo, el Acto Civil, el Acto Mercantil, etc.

El maestro Rafael I. Martínez Morales señala que: “la dificultad para conceptuar el acto administrativo, proviene de dos fuentes: la gran

² Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. “Comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.” 2a. ed., Porrúa, México, 1996. p. 13.

producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo.”³

Con el propósito de corroborar lo expresado en el párrafo anterior por el Maestro Martínez Morales, seleccionamos algunos conceptos que sobre el Acto Administrativo han elaborado algunos doctrinarios y tratadistas:

“El acto administrativo es toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.⁴

Para Manuel M. Diez el acto administrativo “es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa”.⁵

“El acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho”.⁶

“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁷

El maestro Alfonso Nava Negrete difiere de los conceptos anteriores, ya que en su opinión, “el acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles y mercantiles. Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. Por ejemplo: cuando la administración otorga un permiso o una autorización, son actos administrativos que buscan el efecto jurídico de que un particular

³ MARTINEZ MORALES, Rafael L., Derecho Administrativo “1er. y 2o. Cursos”. Ja. ed., Harla, México, 1996. p. 200.

⁴ *Ibidem*, p. 201.

⁵ *Ibidem*, p. 202.

⁶ *Idem*.

⁷ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. “Comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.”, op. cit. p. 17.

pueda actuar legalmente en algo, transitar con su vehículo por las calles, vender mercancías en un establecimiento.

Como hecho jurídico, puede ser un acontecimiento de la naturaleza (incendio forestal, desbordamiento de un río) o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que ésta quiera los efectos jurídicos que se produzcan; es la ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales. Por ejemplo, el cierre imprevisto e injustificado de calles o avenidas en la ciudad, que puede ocasionar daños y perjuicios a los particulares y serias responsabilidades para las autoridades que lo hacen.

Hablar de acto administrativo es comprender no sólo a los actos administrativos unilaterales, sino también a los contractuales, o sea, a los contratos administrativos. Ambos emanan de la administración y cuando ésta celebra un contrato con los particulares implica el concurso de dos voluntades, y una de ellas es la de la administración. A estos últimos se les llama actos administrativos bilaterales.”⁸

Como se observa el maestro Nava Negrete, considera en su concepto de Acto Administrativo a los actos bilaterales, tales como los contratos, circunstancia que es muy debatible, sin embargo, es una posición digna de estudiarse, aunque no se comparta, puesto que de ahí precisamente surge la evolución en este caso del Derecho Administrativo.

Por otro lado el maestro Jorge Olivera Toro nos dice que: “Se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo un acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana, sino la creación con la representación estatal.....

A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de consecuencias de Derecho. El acto administrativo, funda, modifica, o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del Poder público. Desde este aspecto no importa qué órgano emita el acto.”⁹

⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano. 1a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 288.

⁹ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. 7a. ed., Porrúa, México, 1997. p.142.

De los conceptos e ideas expresadas anteriormente, se concluye que si bien es cierto que la regla general es que el acto administrativo sea una declaración unilateral de voluntad del órgano administrativo competente, tampoco dejan de serlo, los actos administrativos bilaterales.

En opinión nuestra, el concepto que determina el género próximo y la diferencia específica, con las demás especies de actos jurídicos, es el enunciado por el maestro Miguel Acosta Romero y coautores, mismo que reproducimos nuevamente para su análisis detallado: "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general." ¹⁰

Ahora trataremos de desglosar y analizar sus características:

1.- El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado.

2.- Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

3.- La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

4.- Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público

¹⁰ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. "Comentadas por" Miguel Acosta Romero "et. al." op. cit. p. 17.

crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea una situación jurídica general para los usuarios.

5.- Es generalmente ejecutivo. En Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

Algunos ejemplos de actos ejecutivos los tenemos en: el acto de cobro de impuestos, la expropiación, el decomiso, un apercibimiento, una clausura, la revocación de un permiso, o de una concesión, el cese de un empleado, etc.

Independientemente de los anteriores actos, existen también, actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución, como son: la expedición de una licencia para conducir, una licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación, una acta de matrimonio, o de defunción, etc.

6.- Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.

Es necesario manifestar que sobre el Acto Administrativo, se ha escrito y se puede escribir Tomos enteros, pero nuestra intención ha sido destacar los aspectos más reelevantes de este concepto.

1.2.2.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Otro tema muy debatido en la teoría del Derecho Administrativo, es el que se suscita en torno al número y clasificación de los elementos del acto administrativo, al igual que sucede con el concepto del Acto Administrativo, existe una diversidad de opiniones prácticamente imposible de unificar, en ocasiones con cambios más de terminología que de fondo. La mayoría de

autores con una que otra variante, señalan como elementos del acto administrativo los siguientes: Sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma, motivo y finalidad, razón por la cual en este apartado adoptaremos dicha denominación y haremos un breve estudio de cada uno de dichos elementos.

En opinión del maestro Miguel Acosta Romero y coautores, el estudio de la forma como opera el acto administrativo los lleva a considerar únicamente como elementos del mismo a:

- 1.- Sujeto;
- 2.- La manifestación externa de voluntad;
- 3.- Objeto, y
- 4.- La forma.

De lo anterior, observamos que estos autores excluyen al motivo y la finalidad como elementos del Acto Administrativo, difiriendo con ello, de la mayoría de los autores consultados.

Veamos el razonamiento empleado por estos tratadistas para llegar a dicha conclusión: "la finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera consideramos que sean constitutivos del mismo. La oportunidad no es ni elemento, ni requisito, y el mérito es una noción tan vaga e imprecisa, que no creemos que sea, ni llegue a ser, elemento o requisito del acto administrativo.

Desde un punto de vista lógico jurídico, entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación; ejemplificando podemos decir que los elementos del agua son dos partes de hidrógeno y una de oxígeno, ellos estructuran al ser que se denomina agua; si el agua es caliente o fría, adquiere alguna coloración o se le destina para riego u otros usos, ellos serán cualidades o modalidades del ser (agua), pero no elementos del mismo. Por igual razón, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades que son las ya expresadas, pero no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien; sino que habrán de analizarse bajo otro aspecto y no como elementos del concepto que nos ocupa.

Así para nosotros, elementos del acto administrativo serán aquellos que concurren a su formación o definición y consideramos como tales a los siguientes:

1. Sujeto; 2. Manifestación externa de voluntad; 3. Objeto, y 4. Forma.”¹¹

Sentimos diferir de tan respetable opinión en cuanto a que el motivo y la finalidad no sean considerados como elementos del acto administrativo, por las razones que posteriormente daremos en el apartado correspondiente al estudio de dichos elementos.

Con el objeto de ser esquemáticos y claros en nuestra exposición, utilizaremos para el estudio de los elementos del Acto Administrativo el orden establecido por la mayoría de los tratadistas de Derecho Administrativo, razón por la cual empezaremos con el análisis del elemento correspondiente al Sujeto.

A) EL SUJETO.- En el apartado anterior vimos que el acto jurídico es la declaración de voluntad, dirigida a producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que estos se realicen. Pero dicha manifestación de voluntad, en el Acto Civil es expresada por un particular con capacidad de ejercicio. El Acto Administrativo, en su carácter de acto jurídico, debe ser realizado por quien tiene aptitud legal, o mejor dicho competencia, ya que tratándose del Acto Administrativo el sujeto siempre será un órgano de la Administración Pública. Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que el orden jurídico atribuye a los órganos de la Administración Pública. Es decir, el Sujeto es el órgano administrativo competente que en ejercicio de las facultades que la ley le asigna y en representación del Estado, externa de manera unilateral su voluntad a través de la persona física que se encuentra investida de poder público para ello.

De lo anterior concluimos que la competencia corresponde al órgano, no a la persona física titular de la función, y por esta característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su investidura.

Resumiendo, “los caracteres de la competencia administrativa, son los siguientes:

- 1. Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.**
- 2. El ejercicio de la competencia es obligatorio.**

¹¹ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. “comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al” op. cit. p. 22.

3. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
4. La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
5. La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano." ¹²

Con el objeto de corroborar lo anterior, recordemos que el Artículo 16 constitucional se refiere a autoridad competente como sujeto del acto, no así al titular de dicho órgano.

El maestro Gabino Fraga y el maestro Ignacio Burgoa exponen de una manera muy clara el concepto de autoridad, razón por la cual nos permitimos transcribirlos íntegramente:

"Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad" ¹³

"Se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente." ¹⁴

La LFPA regula en su artículo 3, los elementos y requisitos del acto Administrativo, pero sin hacer una distinción entre cuales son elementos y cuales requisitos, lo que en nuestra opinión, puede generar confusión, además de ser repetitivo en sus dieciséis fracciones. Al final del análisis de cada elemento, insertaremos la fracción correspondiente del artículo en comento y haremos una breve apreciación sobre la misma. Empezaremos

¹² OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. op. cit. p. 151.

¹³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. 33a. ed., Porrúa, México, 1994. p. 126.

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo. 31a. ed., Porrúa, México, 1994. p. 188.

por el Sujeto, el cual se encuentra regulado en la primera fracción del multicitado precepto y que a la letra dice:

ART. 3.- "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

B) LA VOLUNTAD.- La manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo (notese que hablamos del órgano no de su titular), pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho.

En opinión nuestra, el maestro Jorge Olivera Toro, expone de una manera brillante, técnicamente hablando, el concepto de la manifestación externa de Voluntad, razón por la cual tomaremos dicha exposición como base para el estudio de dicho elemento constitutivo del Acto Administrativo.

"La declaración de voluntad es elemento del acto jurídico, ya que el efecto jurídico es deseado por el sujeto administrativo. Sin embargo, se ha dicho que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, por que el órgano no la tiene. La causa creadora del acto se encuentra en una norma y se justifica por su validez. Todo acto administrativo se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de normas legales por el titular investido de las funciones del órgano, sin estar viciada en alguna forma, por ello, es elemento del mismo la declaración de voluntad. Ella debe estar exenta de error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad. La violencia en la coacción física o moral. El dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales."¹⁵

Poco puede agregarse a lo expuesto por el maestro Olivera Toro, sólo que debemos destacar, que la manifestación externa de la voluntad, se refiere al órgano y no al servidor público, por lo que los vicios, errores o presiones que pueda sufrir éste, no afectan la emisión del Acto, si se actúa conforme a la ley.

¹⁵ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. op. cit. p. 153.

Por lo que hace al elemento constitutivo de la declaración de voluntad, el artículo 3 de la LFPA, no es muy claro en cuanto a su regulación, para constatar lo anterior transcribimos las fracciones correspondientes:

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

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

De la fracción VIII, se puede decir, que no existe la posibilidad del error, objeto, causa o motivo, dado que se trata de un órgano, no de la persona física que actúa, como se dijo antes, no afecta si se ha hecho conforme a la ley.

Respecto a la fracción IX, debe ser referida necesariamente al servidor público, con las consideraciones vertidas anteriormente.

C) EL OBJETO.- El objeto como elemento del Acto Administrativo no reviste dificultad alguna para conceptuarlo ya que en este sentido si existe un consenso por parte de los doctrinarios y tratadistas, quienes sostienen que el objeto es el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro. Este se puede dividir en:

1.- Objeto directo o inmediato.- Que consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

2.- El Objeto Indirecto o mediato.- que consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Como ejemplos podemos mencionar: en una concesión para explotar una mina el objeto será crear en el concesionario particular el derecho para explotar una mina, que es propiedad del Estado, y el objeto indirecto será beneficiar a la nación con dicha explotación.

En una expropiación el objeto será la obtención forzosa de un bien inmueble y de manera mediata, satisfacer una causa de utilidad pública.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente;
- 2.- Debe ser lícito;
- 3.- Debe ser realizado de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

El maestro Gabino Fraga agrega: "El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

Pero aún en este último caso la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres categorías: que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa."¹⁶

El objeto se encuentra regulado en la segunda fracción del artículo 3 de la Ley en comento, el cual puede repetirse:

ART. 3.- "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

D) EL MOTIVO.- "El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

¹⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, op. cit. p. 270.

Intimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable".¹⁷

Dicho de otra manera, el motivo son las circunstancias de hecho o de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión, es el porqué del acto. Por ejemplo, para otorgar una licencia de conducir, el solicitante debe comprobar ante el Estado que satisface los requisitos previos, que son el motivo de su otorgamiento.

El motivo, en nuestra opinión, se encuentra regulado en la fracción V, del citado artículo, que dispone:

ART. 3.- "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

V. Estar fundado y motivado;"

E) LA FINALIDAD.- Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano persigue con su actuar. Todo acto administrativo tiene un fin: general por cuanto es interés de la colectividad, y un fin propio o específico que le orienta. A veces las mismas leyes o reglamentos lo precisan, tratando de evitar que la autoridad siga propósitos ajenos a la política de tales ordenamientos. Aún cuando se omita esta precisión (facultad discrecional) en el ordenamiento general, está claro que la Administración por medio de sus autoridades no puede perseguir más que fines colectivos, nunca para satisfacer intereses particulares que dañen a la sociedad.

"Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.

b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

¹⁷ FRAGA, Gablao, Derecho Administrativo. op. cit. p. 270.

c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto".¹⁸

La Finalidad se encuentra consignada en la fracción tercera del multicitado artículo 3 de la LFPA, la cual dispone:

ART. 3.- "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

F) LA FORMA.- Es la materialización físico-jurídica del Acto Administrativo, es decir, es el modo de expresión de la declaración ya formada, que asegura su prueba y permite conocer su contenido. La Ley determina en cada caso la forma que debe revestir el acto, cuando ello sea requisito para su eficacia jurídica.

La forma puede adoptar diversas variantes, la más común o usual es la forma escrita, casi pudieramos decir que es la regla general; como ejemplos podemos citar los acuerdos, decretos, oficios, circulares, notificaciones, etc.

Es decir, "La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa." ¹⁹

Consideramos que por disposición del artículo 16 de la Constitución Federal, siempre que el acto trascienda a la esfera jurídica de los administrados, afectándolos en cualquier modo, la forma deberá ser siempre escrita.

¹⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. op. cit. p. 270.

¹⁹ *Ibidem*, p. 271.

La Forma la encontramos regulada en la fracción cuarta, del dispositivo en estudio, de la LFPA.

ART. 3.- "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

Sin embargo, hay que destacar que la forma escrita no es la única para realizar el Acto Administrativo, tenemos además las señales de tránsito por ejemplo, los ademanes realizados por un policía en un cruce y en ocasiones hasta la verbal, siendo aquí el problema, la prueba de haber emitido el citado Acto.

1.2.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los tratadistas han elaborado diversas clasificaciones de los actos administrativos, según el punto de vista que adopten para agruparlos, y se observa que un mismo acto puede encontrarse comprendido en categorías diferentes, lo cual depende del criterio utilizado para realizar dicha clasificación. En este apartado trataremos de hacer una síntesis de las clasificaciones más usuales utilizadas por los eruditos en la materia y que aparecen siempre como un común denominador en este Tema.

Los criterios utilizados como una constante por los doctrinarios para clasificar los actos administrativos son los siguientes:

A) Por su Naturaleza.

- 1.- Jurídico.**
- 2.- Material.**

B) Por las Voluntades que intervienen en su formación.

- 1.- Unilateral.
 - 2.- Plurilateral.
- Colegiado.
 - Complejo o Colectivo.
 - Unión.

C) Por la relación que dichas voluntades guardan con la Ley.

- 1.- Vinculado.
- 2.- Discrecional.

D) Por el radio de aplicación del Acto.

- 1.- Interno.
- 2.- Externo.

E) Por su finalidad.

- 1.- Preliminar.
- 2.- Decisión.
- 3.- Ejecución.

F) Por su contenido y efectos Jurídicos.

- 1.- Actos que aumentan facultades.
- 2.- Actos que restringen facultades.
- 3.- Actos de reconocimiento.

Antes de comenzar el análisis de cada una de estas clasificaciones, consideramos necesario aclarar que dicho estudio será breve, toda vez que el objeto del presente trabajo de investigación no lo constituye el acto administrativo, sino el recurso de revisión establecido en la LFPA, y la clasificación de los actos administrativos sólo tiene el propósito de dar a

conocer que tipos de actos son recurribles, por trascender afectando de uno u otro modo la esfera jurídica del particular.

A) Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en dos categorías que son: actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos; es decir, los actos materiales significan aplicación de la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de otras ciencias ajenas al Derecho. Por oposición a los anteriores los actos jurídicos son los que producen consecuencias de Derecho.

B) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos, en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades.

El acto simple o unilateral, es el formado por una sola voluntad, y conserva ese carácter, aun cuando en el procedimiento previo a su emisión se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, dictámenes técnicos, etc.

Dentro de los actos plurilaterales se encuentran los siguientes:

- El acto colegiado, es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos emanados de los diversos Consejos o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales, que forman parte de la organización administrativa. En tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola.

- El acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. Dentro de esta categoría encontramos, entre otros muchos, los actos del Presidente de la República, que, en los términos del artículo 92 de la Constitución, requieren el refrendo de un Secretario de Estado o de un Jefe de Departamento Administrativo. Igualmente pueden citarse todos aquellos actos colectivos en que es necesaria la concurrencia de varias Secretarías de Estado para formar un

solo acto, como ocurre en el caso de un acuerdo presidencial que afecta a diversos ramos de la Administración pública y que, por lo mismo, exige el refrendo de todos los Secretarios de Estado encargados de cada uno de esos ramos.

- En el acto unión las voluntades concurrentes no son independientes como en el acto colectivo, sino que ellas están ligadas entre sí de manera de dar lugar a una convención; pero sin que ésta llegue a formar un contrato, puesto que el efecto jurídico que se produce y que es otro elemento que viene a caracterizar a éste, no es crear una situación jurídica individual, sino simplemente hacer aplicable a un caso concreto una situación jurídica general creada de antemano. El ejemplo típico de este acto es el del nombramiento de un empleado público.

C) Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado, y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa para no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar, o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional.

Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

D) Desde el punto de vista del radio de aplicación de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella. Los actos internos comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material aunque conformes a las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la Administración. Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que informan a los superiores, la fijación de sistemas de contabilidad para oficinas con manejo de fondos, etc. Igualmente abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos, imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos legales, médicos y, en general, a los departamentos técnicos, etc., etc.; pero debe tenerse bien presente que esos actos de procedimiento sólo tienen el carácter de actos internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos en interés del buen orden administrativo. También son actos internos todas las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga, siempre que tales circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y siempre, por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho. Entre estos actos pueden considerarse incluidos también los Manuales de Organización y Procedimientos.

Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sean las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa, así como cualquier otro acto que trascienda a la esfera de los particulares.

E) Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden clasificarse en; actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, o sea el de los actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Por esa razón pueden también llamarse actos instrumentales en contraposición a la categoría de actos principales, representados por los últimos citados.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder Público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares. Esas facultades son las que se tienen para exigir la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad, etc., para la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía, y en general todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

Los actos denominados de decisión o resoluciones, constituyen el principal fin de la actividad administrativa, son las declaraciones unilaterales de voluntad que crean una situación jurídica subjetiva.

Finalmente, los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

F) Por razón de su contenido y efectos jurídicos los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1a. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.

2a. Actos directamente destinados a limitar o restringir esa esfera jurídica, y

3a. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, conocidos también como actos de reconocimiento.

Dentro de la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

1.- LOS ACTOS DE ADMISIÓN. Los actos administrativos de admisión son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. Estos actos de admisión tienen lugar cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas, o a personas que se encuentran en determinadas condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales. Así, mientras que el goce de servicios de correos, telégrafos, bibliotecas y museos no requiere un acto administrativo de admisión, el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia sólo puede lograrse mediante un acto administrativo especial que es precisamente el acto de admisión.

2.- LOS ACTOS DE APROBACIÓN. Los actos de aprobación son los actos por virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos. El acto de aprobación, aunque posterior a la emisión del acto que por medio de aquél es aprobado, constituye un medio de control preventivo dentro de la misma Administración que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general.

El acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior. Es decir, que el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el acto de aprobación.

3.- LA DISPENSA. La dispensa es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a una particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.

El acto de dispensa sólo puede realizarse cuando lo autoriza la ley y constituye un medio por el cual se da a la norma legal una elasticidad que permite aplicarla con mayor equidad, tomando en cuenta circunstancias personales que no pueden ser previstas en una regla general.

4.- LAS AUTORIZACIONES, PERMISOS Y LICENCIAS. La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. Así es, pues, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos.

5.- LA CONCESION. La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo o explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

Dentro de los actos destinados directamente a limitar la esfera jurídica de los administrados se encuentran los siguientes:

6.- LAS ÓRDENES. Las órdenes constituyen actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamándose, según el caso, mandatos o prohibiciones.

Las órdenes se distinguen de las advertencias, porque en éstas simplemente se llama la atención sobre una obligación preexistente, así como de los apercibimientos, ya que éstos implican una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento de una obligación preexistente.

7.- LA EXPROPIACIÓN. Por lo que hace a la expropiación por causa de utilidad pública, debemos decir que constituye un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

8.- LAS SANCIONES. Las sanciones y la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa

ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad.

Para concluir la clasificación de los actos por razón de su contenido, debemos hacer referencia a una categoría especial de actos por virtud de los cuales la Administración hace constar la existencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.

9.- LAS CERTIFICACIONES. La certificación es el acto por medio del cual la Administración afirma con fé pública la existencia de un acto o de un hecho ocurrido dentro de la propia administración, éstas se expiden de oficio o a petición de parte.

10.- EL REGISTRO. El registro, es el acto por medio del cual la administración anota, en forma prescrita por el Derecho objetivo, determinados actos o hechos cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica. La voluntad del órgano se dirige al cumplimiento del acto, sin ocuparse de sus efectos, los cuales derivan de la ley; porque el Derecho positivo fija cuáles son esos efectos. Para la realización del acto del registro es necesaria la valorización por parte del órgano administrativo de las condiciones sustanciales o de esencia de la relación jurídica que se va a inscribir, de lo contrario sería simplemente una toma de razón. El acto no contiene ninguna disposición, nada funda ni modifica, son instrumentos probatorios, y dada su calidad de públicos, su fuerza jurídica es elevadísima.

Producen efectos jurídicos para todos; eso es, aún para los que no participaron en el acto registrado, los que tienen la obligación jurídica de respetarlo en tanto no se contradiga su esencia o se anule la inscripción. Por otra parte, el Estado queda vinculado con su acto registral y no puede unilateralmente anularlo o desconocerlo.

Los actos de registro, lo mismo que los de certificación, no en todos los casos producen los mismos efectos jurídicos, pues mientras que algunos tienen efectos constitutivos respecto de la relación misma, tales como el matrimonio civil, el registro de sociedades comerciales, otros se limitan a

constituir una prueba del hecho o de la relación, como el registro de nacimiento o defunción o los certificados que se expiden para servir de base a otro acto administrativo.

11.- LAS NOTIFICACIONES. Finalmente, a todos los actos anteriores se pueden agregar los actos de notificación y los de publicación, cuyo objeto es dar a conocer resoluciones administrativas fijando el punto de partida para otros actos o recursos.

1.2.4.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Una vez emitido el Acto Administrativo, éste produce sus efectos, teniendo el administrado y los terceros involucrados la obligación de acatarlo, una de las características del acto administrativo es que si éste no es acatado voluntariamente por los sujetos a quienes va dirigido el mismo, la Administración en uso de la potestad que le caracteriza, puede hacer cumplir el acto coactivamente sin necesidad de acudir al Poder Judicial.

Con el objeto de que se comprenda mejor la anteriormente expresado es necesario hacer la distinción entre el Acto Perfecto y el Acto Eficaz. La doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos se encuentran reunidos y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto tiene existencia jurídica plena. El acto administrativo eficaz es aquel que se realiza jurídica y materialmente, es decir, es el que produce los efectos para los cuales fue creado.

El maestro Rafael Martínez Morales nos dice que: "La eficacia de un acto perfecto puede estar sujeta a su notificación, publicación, aceptación por parte del gobernado, inscripción en algún registro, término o plazo, suspensión decidida por alguna autoridad jurisdiccional, etc. También es de señalarse que un acto imperfecto puede ser eficaz, a pesar de estar viciado por carecer de uno o más de sus elementos."²⁰

²⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael L. Derecho Administrativo "1er. y 2o. Cursos" op. cit. p. 210.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo recoge el concepto de acto eficaz y la necesidad de su notificación en los Artículos 8o, 9o. y 10.

“Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.”²¹

La doctrina sostiene también que el acto administrativo crea en favor de las personas a quienes va dirigido derechos personales y excepcionalmente derechos reales. Se crearán derechos personales, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia para conducir, el nombramiento de un empleado público, el acto por medio del cual se acepta el ingreso de una persona a una institución educativa, etc, por otro lado se crearán derechos reales en la expropiación, en la regularización de tierras, etc.

“El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.”²²

²¹ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. “comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.” op. cit. p. 46.

²² Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. “comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.” op. cit. p. 47.

1.2.5.- EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Por lo que se refiere a la ejecución del Acto Administrativo consideramos que el maestro Rafael Martínez Morales expone de una manera clara y sencilla dicho concepto, razón por la cual nos permitimos transcribir dicha exposición.

“El acto administrativo es ejecutivo, en tanto que se le supone válido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse.

También se habla de que el acto administrativo es ejecutorio. La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado.

Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.

Cuando el particular considere que el acto no es perfecto (falta de uno o más de sus elementos o requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo o del amparo, según prevea la ley.”²³

Pero debemos recordar, que no todos los actos administrativos entrañan ejecución, como es el caso de los actos declarativos.

El cumplimiento es la realización del acto, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración, también puede ser forzosa.

Por lo que corresponde a la Extinción del Acto Administrativo, la doctrina ha clasificado los diferentes medios de extinción en: Medios Normales y Medios Anormales.

²³ MARTINEZ MORALES, Rafael L. Derecho Administrativo “1er. y 2o. Cursos”. op. cit. p. 213.

Los Medios Normales implican la realización fáctico-jurídica del acto administrativo, consistente en el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser llevada a cabo por parte de los órganos internos de la Administración o por los particulares, es decir, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

En el caso de los Medios Anormales, el Acto Administrativo se extingue por una serie de procedimientos o medios, que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- 1) La Revocación Administrativa;
- 2) La Recisión;
- 3) La Prescripción;
- 4) La Caducidad;
- 5) El Término y la Condición;
- 6) La Renuncia de derechos;
- 7) Las Irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y;
- 8) La Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en materia de Amparo.

Para los efectos del presente trabajo de investigación sólo adquieren relevancia los medios correspondientes a los números 7 y 8, por lo que únicamente analizaremos dichos apartados.

7) LAS IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- En el Derecho Civil se ha elaborado una teoría de las nulidades de los actos jurídicos, basada fundamentalmente en la ausencia o vicios de los elementos y requisitos del propio acto, las consecuencias de tal ausencia o vicio, pueden ser muy diversas, según los alcances que se den a la irregularidad que afecta a un acto. La mayoría de los tratadistas coinciden

en que éstas consecuencias son la Nulidad Absoluta o Nulidad Relativa, pero como un contrasentido no definen el criterio para saber cual irregularidad del acto provoca cada una. Durante algún tiempo los tratadistas del Derecho Administrativo quisieron hacer una transposición de dicha teoría de las nulidades del Derecho Civil, al Acto Administrativo, lo cual generó más confusión que la solución del problema debido a la diferencia de sujetos e intereses tutelados. Actualmente se habla en el Derecho Administrativo, más que de nulidades, de actos irregulares y de ineficacias. Un Acto Administrativo es irregular cuando le faltan alguno o algunos de sus elementos o éstos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades también faltan, o no se dan tal como lo previene la ley, es decir, el acto padecería una mala conformación en su estructura o en sus requisitos y esa irregularidad tiene como consecuencia, la falta parcial, o total, de efectos del acto (ineficacia parcial o total), ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto.

Debido a la falta de unidad de criterio en torno a que irregularidad provoca ineficacia parcial o total, consideramos que corresponde al legislador definir que irregularidad provoca cada una de las diferentes clases de ineficacia, pero en opinión del maestro Miguel Acosta Romero y coautores: "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo dista mucho de regular en forma clara y sistemática esta materia y por lo contrario la hace confusa y farragosa e inentendible pues no establece diferencia entre elementos y requisitos del acto administrativo (Artículo 3o. en sus XVI, fracciones) y la nulidad y anulabilidad también están reguladas sin precisión." ²⁴ Por lo que pasara tiempo para que dicha unidad se concretize.

Por lo que corresponde a la Autoridad que debe decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación, no existe disposición precisa en la legislación administrativa que dé una pauta general acerca de la autoridad a quien corresponde decretar la ineficacia y, por consiguiente, la anulación, en aquellos supuestos en que se debe realizar este procedimiento, consideramos que pueden plantearse diversas posibilidades, que son las siguientes:

a) La misma autoridad que emitió el acto puede darse cuenta de la irregularidad del mismo y modificarlo, o anularlo.

²⁴ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. "Comentadas por" Miguel Acosta Romero "et. al." op. cit. p. 66.

- b) La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio del poder de revisión.
- c) Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.
- d) Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.
- e) Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.
- f) Los tribunales federales en materia de amparo igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.

8) EXTINCIÓN POR DECISIONES DICTADAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS O EN PROCESOS ANTE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y FEDERALES EN MATERIA DE AMPARO.- El último de los medios de extinción de los actos administrativos, consiste en las resoluciones que emiten las autoridades administrativas en los recursos de esa naturaleza, así como las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar que las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficacias, con motivo de irregularidades del acto administrativo, sino que también examinan la legalidad del acto administrativo y su inconstitucionalidad, en cuyo caso la sentencia declara sin efectos, en el caso concreto, el acto por estas circunstancias.

1.3.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ASPECTOS GENERALES.

En el Derecho Procesal los conceptos procedimiento y proceso, durante mucho tiempo fueron considerados como sinónimos, pero recientemente la doctrina señala la existencia de Proceso y Procedimiento, como conceptos diferentes desde un punto de vista teórico.

Según el maestro Alfonso Nava Negrete, citado por Rodríguez Lobato, la distinción entre procedimiento y proceso se hace "connotando al proceso teleológicamente y al procedimiento formalmente. De éste se dice que es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho; una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso y el de una fase o fragmento suyo; expresa la forma exterior del proceso y la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el ritmo a que éstas deban sujetarse. De aquél se afirma ser un concepto teleológico, el complejo de actividades de aquellos sujetos-órgano jurisdiccional y partes encaminados al examen y actuación, en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio".²⁶

De lo expuesto en el párrafo anterior se concluye que por proceso se comprende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; es decir, el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y cuya finalidad es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia. En tanto que el procedimiento es la serie de actos o medidas establecidas en la ley, que guardan unidad entre sí y cuya finalidad es la emisión o ejecución de un acto.

Una vez enunciados los conceptos anteriores y establecidas las diferencias entre ambos, nos encontramos en posibilidad de delimitar los conceptos específicos de Proceso Administrativo y Procedimiento Administrativo.

El maestro Rafael I. Martínez Morales da un concepto de Proceso Administrativo que en nuestra opinión, resulta muy completo, razón por la cual nos permitimos transcribirlo íntegramente: "Un proceso puede calificarse de administrativo, cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelve la controversia sea un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos parajurisdiccionales del poder ejecutivo - juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo-).

²⁶ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal. Haría, México, 1993.* p. 195.

En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión proceso administrativo, para aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la administración pública.”²⁶

En cuanto al concepto de Procedimiento Administrativo existe consenso entre los tratadistas y podemos decir válidamente junto con ellos, que el Procedimiento Administrativo es todo el conjunto de actos, tramitados según determinado orden y forma que señala la ley, para la producción y ejecución del acto administrativo.

“Únicamente el procedimiento jurídico es el que condiciona normativamente al acto administrativo; los requisitos técnicos, que también utiliza la administración, son ajenos al Derecho. También es procedimiento el de ejecución y el de los recursos, puesto que desembocan en actos administrativos.”²⁷

Como conclusión, podemos decir que el procedimiento administrativo está constituido por las formas legales y técnicas necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública. El Procedimiento Administrativo como cualquier otro, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas, cuya diferencia consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es el acto que pone fin al procedimiento y resuelve el asunto correspondiente.

El Procedimiento Administrativo puede ser clasificado de diferentes formas, dependiendo del criterio que se utilice, nosotros en este apartado sólo enunciaremos las clasificaciones más usuales, hechas por la mayoría de los tratadistas.

1) Procedimiento Interno y Externo.

a) El Procedimiento Interno es todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares, es decir, comprende la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano.

b) El Procedimiento Externo es aquél que trasciende a la esfera de los particulares en mayor o menor grado.

²⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael L. , Derecho Administrativo “1er. y 2o. Cursos”. op. cit. p. 223.

²⁷ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. op. cit. p. 209.

2) Procedimiento Previo y de Ejecución.

a) El Procedimiento Previo comprende todas aquellas fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo.

b) El Procedimiento de Ejecución comprende todas aquellas etapas que han de verificarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.

3) Procedimiento de Oficio y a Petición de Parte.

a) El Procedimiento de Oficio es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho.

b) El Procedimiento a Petición de Parte es aquél que requiere la solicitud e impulso del particular para la expedición o ejecución de un acto administrativo, ya sea por que así lo disponga la ley o porque se hace uso del derecho de petición consagrado en el Art. 8o. constitucional.

Por lo que se refiere al Procedimiento externo, éste debe reunir ciertas formalidades constitucionales, mismas que analizaremos brevemente en el siguiente punto del presente trabajo de investigación.

1.4.- LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

La garantía de Audiencia se encuentra consagrada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional que a la letra dispone:

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

Para el desarrollo de este apartado tomaremos como base el estudio que sobre el tema lleva a cabo el maestro Ignacio Burgoa, quien considera que la garantía de audiencia consagrada en nuestro régimen constitucional se encuentra compuesta a su vez por cuatro garantías de seguridad jurídica necesariamente concurrentes, y que son:

- A) El juicio previo a la privación;**
- B) Que dicho juicio se siga ante los tribunales previamente establecidos;**
- C) Que en dicho juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento;**
- D) Que el hecho que de origen al citado juicio se regule por las leyes vigentes con anterioridad al mismo.**

Ahora analizaremos brevemente en que consiste cada una de estas garantías:

A) El maestro Ignacio Burgoa nos dice que: “la primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión mediante juicio inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución. El concepto de “juicio”, que es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía específica de seguridad, equivale a la idea de procedimiento, es decir, de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, en una resolución que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae. Por ende, el concepto de “juicio” empleado en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, es denotativo de función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, convergentes todos ellos, según se dijo, a la decisión del conflicto o controversia jurídicos. En conclusión, conforme a la expresada garantía específica, para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un

procedimiento, en el que el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.”²⁸

El maestro Burgoa sostiene, en nuestra opinión, válidamente que la Garantía de Audiencia se extiende a los actos administrativos de Autoridad o imperio que importen la Privación, en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, el juicio o procedimiento a que este precepto alude en su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos. Ahora bien, dicho procedimiento “debe instituirse legalmente” como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, ya que, según veremos, antes de éste debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

Esta primera garantía específica de seguridad jurídica guarda estrecha relación con la obligación impuesta por el Poder Judicial Federal al Poder Legislativo, de consignar en sus leyes los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser oído en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que, a virtud de ésta, se realice algún acto de privación autorizado normativamente, estos procedimientos en específico tratándose de los recursos administrativos, no deben de consignarse con las solemnidades y formalidades de los procedimientos judiciales propiamente dichos, sino que es suficiente, que se prevean en las leyes, en el sentido de garantizar a los particulares, la oportunidad de ser oídos y de formular sus alegatos, contra el acto aplicativo que tienda a privarlos de cualesquiera de los bienes jurídicos que tutela el artículo 14 constitucional.

Al efecto cabe citar la siguiente jurisprudencia:

“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades ADMINISTRATIVAS y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. op. cit. p. 543.

les de oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponden exclusivamente a órganos públicos.

Amparo en revisión 3386.- Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A.- 16 de febrero de 1982.- Unanimidad de 20 votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Abitia Arzapalo, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rebolledo, Iñárritu, Palacios Vargas, Del Río, Calleja García, León Orantes y Presidente Téllez Cruces.- Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco.- Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6408/76.- María Fortes de Lamas.- 18 de marzo de 1980.- Unanimidad de 16 votos.

Amparo en revisión 3957/76.- Estacionamientos San Francisco, S. A. 18 de noviembre de 1980.- Unanimidad de 19 votos.

Amparo en revisión 798/77.- Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A.- 17 de marzo de 1981.- Unanimidad de 19 votos.

Amparo en revisión 3221/76.- Estacionamientos Gante, S. de R. L. y C. V.-17 de marzo de 1981.- Unanimidad de 19 votos.²⁹

B) La segunda garantía específica de seguridad jurídica es la que se refiere a que dicho procedimiento deberá seguirse ante tribunales previamente establecidos, ahora bien, la idea de "tribunales" no debe entenderse en su acepción meramente formal, o sea, considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial Federal o local, sino que dentro de dicho concepto se comprende a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el "juicio" de que habla el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, es decir, la garantía de audiencia no sólo es operante frente a los órganos jurisdiccionales del Estado que lo sean formal o materialmente hablando, sino en lo tocante a las autoridades

²⁹ SCJN Informe 1982, Pleno, Tesis 1.

administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación. La extensión de dicha garantía individual para proteger al gobernado contra las autoridades administrativas cuando se trate de actos de privación, se encuentra establecida por la Suprema Corte en una tesis que a continuación transcribimos:

“Las garantías individuales del artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea ADMINISTRATIVO, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último”.³⁰

La idea que se contiene en la tesis mencionada ha sido sustentada también por la Segunda Sala de la Suprema Corte, al disponer:

“No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello “juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos”, es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes.”³¹

C) En cualquier procedimiento en que consista el juicio previo al acto de privación deben observarse o cumplirse las “formalidades esenciales del procedimiento”, lo cual implica la tercera garantía específica integrante de la de Audiencia, con respecto a cuáles son estas o en que consisten estas formalidades esenciales, el maestro Burgoa considera, que en todo procedimiento para la resolución de una controversia o asunto deben

³⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXVII, Pág. 18, Segunda Sala, Sexta Época. (Amparo en revisión 7,554/ 61, Delfino Islas.).

³¹ SCJN Informe de 1969, Tribunal Pleno, pág. 216, Primera Parte.

consignarse dos oportunidades que son: LA DE DEFENSA U OPOSICIÓN Y LA PROBATORIA, las cuales adquieren el carácter de esenciales, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

“En las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales, tales como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo, etc., y consiguientemente, la contravención a cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva, esto es, a la garantía de audiencia a través de dicha garantía de seguridad jurídica.

Por lo que atañe a la oportunidad probatoria, ésta también se manifiesta en la normación adjetiva o procesal, en diferentes elementos del procedimiento, tales como la Audiencia o la dilación probatorias, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de probanzas.”³²

En opinión nuestra, en todo procedimiento, incluido el administrativo, deben existir cuatro etapas que son:

- 1) LA EXPOSITIVA. Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión y, en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia.
- 2) LA PROBATORIA. Es el momento en el que se deben aportar los elementos de convicción que soporten lo dicho en la etapa expositiva.
- 3) LA DE ALEGATOS. Es el momento en el que en base a lo expuesto y probado, en las dos etapas anteriores, el o los participantes (tratándose de un litigio) expresan el sentido en el cual según su criterio debiera dictarse la resolución del asunto planteado.
- 4) LA DECISORIA. Es el momento en el que se pone fin al procedimiento al resolver el asunto correspondiente.

Sobre los requisitos que deben contener las leyes procesales en respeto a la garantía de audiencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio siguiente:

³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, op. cit. p. 551.

"AUDIENCIA, GARANTÍA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria en la cual se entere al afectado sobre la materia que versara el propio procedimiento que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa, una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que se pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.

Amparo en revisión 849/78. Oscar Fernández Garza. 14 de Noviembre de 1978. Unanimidad de 18 votos de los señores Ministros López Aparicio, Franco Rodríguez, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Abitia Arzapalo, Lozano Ramirez, Rocha Cordero, Rebolledo, Iñárritu, Palacios Vargas, Serrano Robles, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, Calleja García, Mondragón Guerra, Aguilar Álvarez y Presidente Téllez Cruces. Ponente: Mario G. Rebolledo. Secretario: Juan Manuel Arredondo Elias." ³³

D) Por último, la cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la Garantía de Audiencia estriba en que la resolución definitiva del juicio o procedimiento, en el que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse conforme a las LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación. Esta subgarantía se corrobora con la contenida en el párrafo primero del artículo 14 que se refiere a la no retroactividad legal.

³³ SCJN, Informe de 1978, Pleno. Pág. 316.

1.5.- LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

Toda la actividad del Estado, ya sea que se desarrolle en forma de función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen. Así los actos de los órganos del Poder Ejecutivo deben ser emitidos conforme a las disposiciones previamente establecidas por el legislador.

Sí, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la Administración Pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente. Bajo otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario, pero para que estos sean verdaderamente legítimos deben cumplir con cada uno de los requisitos y circunstancias previstas en la Constitución.

En nuestro régimen jurídico la garantía de legalidad se encuentra consignada en el párrafo primero de nuestro artículo 16 constitucional que a la letra dice:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

La garantía de Audiencia se diferencia de la garantía de Legalidad en que la primera sólo es aplicable a los actos de “Privación” en cambio la segunda condiciona tanto a los actos de “Privación” como a los actos de “Molestia”, para comprender mejor lo expuesto nos parece oportuno citar al maestro Ignacio Burgoa quien nos dice: “Si la garantía de Audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona (disminución de la misma) o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución. Ahora bien, por virtud de que todo acto de privación estricto

y todo acto jurisdiccional penal o civil (lato sensu) entrañan un acto de molestia, ya que la implicación lógica de este último concepto es mucho más extensa, es evidente que las garantías de seguridad jurídica involucradas en la primera parte del artículo 16 constitucional también condicionan a los primeros. De esta manera, cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccionales penales o civiles (que participan del concepto genérico "acto de molestia"), la validez constitucional de los mismos debe derivar de la observancia de las garantías consignadas en los tres últimos párrafos del artículo 14 en sus respectivos casos, así como de las contenidas en el artículo 16." ³⁴

Dicha garantía de legalidad se encuentra compuesta por tres garantías específicas de seguridad que son:

- 1.- La garantía de autoridad competente;
- 2.- La garantía de fundamentación y motivación del acto de autoridad;
- 3.- La garantía de mandamiento escrito.

Empezaremos por el estudio de la Garantía de Competencia Constitucional.

1.- GARANTIA DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.- "La garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto." ³⁵

2.- GARANTIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO DE AUTORIDAD.- La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión

³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, op. cit. p. 585.

³⁵ *Ibidem*, p. 595.

fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento. Ahora bien, ¿qué se entiende por "causa legal del procedimiento"? Desde luego éste, o sea, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

- 1) En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
- 2) En que el propio acto se prevea en dicha norma;
- 3) En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
- 4) En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Por otra parte, la motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley. La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación).

Los razonamientos anteriormente expuestos, han sido sustentados por la Suprema Corte de Justicia, por lo que consideramos importante transcribir la siguiente jurisprudencia:

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

Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968.

5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 9598/67. Oscar Leonel Velasco Casas. 1o. de julio de 1968. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.

Amparo en revisión 7258/67. Comisariado Ejidal del Poblado de San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa, D. F. y otros. 24 de julio de 1968. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 3713/69. Elías Chahin. 20 de febrero de 1970. 5 votos.

Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. 5 votos.

Ponente: Jorge Saracho Álvarez.³⁸

3.- LA GARANTIA DE MANDAMIENTO ESCRITO.- "Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera que se contiene en el artículo 16 constitucional, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorias del mismo. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica.

Ahora bien, para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

Por otra parte, debe advertirse que el mandamiento escrito debe contener la firma auténtica del funcionario público que lo expida, sin que la

³⁸ SCJN, Informe de 1973. Segunda Sala. Pág. 18.

garantía respectiva se satisfaga con lo que suele llamarse "firmas facsimilares".³⁷

1.6.- EL DERECHO DE PETICIÓN Y SU RELACIÓN CON EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN.

Es pertinente recordar en que consiste el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de nuestra Constitución Política vigente, el cual dispone: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario"

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, resume de una manera muy clara, el contenido y alcance de esta garantía específica de Libertad, por lo que para efectos del presente trabajo de investigación tomaremos como base para el desarrollo de este apartado dicha exposición:

"La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8 de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8 constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve.

³⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. op. cit. p. 606.

Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, por ende, una autoridad cumple con la obligación que le impone el mencionado precepto de la Ley Fundamental, al dictar un acuerdo, expresado por escrito, respecto de la solicitud que se le haya elevado, independientemente del sentido y términos en que esté concebido.”³⁸

Al decir el maestro Burgoa que adopta específicamente el carácter de simple petición administrativa..., en mi opinión, se refiere que adoptarán el carácter que le otorgue la ley de la materia, por ejemplo, si se tratase del recurso de revocación que contempla el Código Fiscal de la Federación la petición adoptará tal carácter.

Ahora bien la Autoridad cumple con la citada garantía ejerciendo los siguientes actos positivos:

a) debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. No importando el sentido del mismo, pero dicho acuerdo debe ser congruente con la petición hecha, es decir, debe referirse al asunto expuesto.

Por lo que respecta al acuerdo escrito que debe recaer a la petición formulada, debemos precisar, que este no se trata del simple acuerdo admisorio, que se dicta por ejemplo, al presentar un recurso administrativo, toda vez que éste forma parte de la técnica administrativa, y sólo tiene por objeto, revisar que el escrito inicial reúna todos y cada uno de los requisitos de procedibilidad, para posteriormente asignarle un número en el libro de gobierno y el número de expediente respectivo, más no entra al estudio del fondo del recurso, en nuestra opinión, el citado precepto constitucional con la expresión “acuerdo escrito”, se refiere a la resolución de fondo de la petición elevada, no importando el sentido, pero con la salvedad de que dicho acuerdo debe ser congruente con lo solicitado en la petición elevada.

b) debe hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término. Es decir, debe notificar la resolución al peticionario en breve término.

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. op. cit. pág. 377.

Como se corroborará en los siguientes párrafos, la idea de breve término que emplea el artículo 8 de la Constitución no ha sido delimitado cronológicamente, con un criterio uniforme por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación apéndice de 1965, Tesis Jurisprudencial núm. 188 legible en la pág. 226 del tomo correspondiente a la Segunda Sala, que en interpretación del Artículo 8vo. de la Constitución, estableció un plazo de cuatro meses para dar respuesta a las peticiones de los particulares, empero contraria a la citada Tesis Jurisprudencial el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito a sostenido:

“Es cierto que la tesis de jurisprudencia visible con el número 188 en la página 226 de la Tercera Parte del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965 (Tesis 470, pag. 767, misma parte, del apéndice 1917-1975), dice que es indudable que se ha violado el derecho de petición consagrado por el art. 8vo. constitucional cuando han pasado más de cuatro meses de la presentación de un recurso sin que le haya recaído acuerdo alguno. Pero resulta absurdo pretender interpretar esto a contrario sensu, en el sentido de que no se viola el derecho de petición antes de cuatro meses. La interpretación a contrario sensu, sólo cabe, en efecto, cuando no hay más de dos afirmaciones contrarias posibles, de manera que la adopción de una bajo ciertas condiciones, obliga a la elección de la otra, bajo las condiciones opuestas. Pero cuando hay varias posibles afirmaciones, la elección de una, bajo ciertas condiciones, de ninguna manera implica necesariamente la elección de ninguna otra, bajo condiciones diferentes. O sea que la interpretación a contrario sensu es la más delicada de aplicar, y de ninguna manera debe pretender abusarse de ella. De que se estime indudablemente extemporáneo un amparo promovido después de cuatro meses de conocer el acto reclamado, no podría concluirse a contrario sensu, que es procedente todo amparo promovido antes de cuatro meses. Por lo demás, tanto la diversa tesis visible con el número 193 de la página 237 del mismo apéndice antes señalado (tesis 471, pág. 769, del apéndice 1917-1975) como el texto del artículo 8vo. constitucional, hablan expresa y claramente de breve término. Y es manifiesto que no es posible dar una definición de lo que debe entenderse por breve término, de manera que comprenda todas las posibles peticiones elevadas a la autoridad, pues la naturaleza de lo solicitado, y de los estudios o trámites que la contestación regular hacen variable el periodo de lo que sería un término razonablemente breve para dar respuesta, y el Juez de Amparo debe ser casuista en este aspecto, atendiendo las

peculiaridades del caso y a lo que razonablemente se puede llamar un término breve para dar respuesta a la petición de que se trate. Aunque en principio, conforme a la tesis de jurisprudencia citada en el párrafo anterior, cuatro meses sería un término excesivo, en cualquier circunstancia.”³⁹

A lo anterior podemos agregar lo que a pronunciado el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del art. 8vo. constitucional para considerar trasgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional, en efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y en breve término, debiéndose entender por éste como aquel en que racionalmente puede estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.”⁴⁰

En opinión nuestra, la Tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, que tiene como rubro PETICION, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO., sintetiza los criterios vertidos en las anteriores Ejecutorias al disponer:

“La expresión “breve término”, a que se refiere el artículo 8o. constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel en que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

³⁹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 7 A. Volumen: 79. Página: 61. Rubro: PETICIÓN, BREVE TÉRMINO.

⁴⁰ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 8 A. Tomo: X- OCTUBRE. Tesis: 1.4o. A. 480 A. Página: 318. Clave: TC 014480 ADM.

Amparo en revisión 1244/93. Isidro Landa Mendoza. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.”⁴¹

Por nuestra parte, consideramos agotado el estudio del Derecho de Petición consagrado en el Art. 8o. de nuestra Constitución Federal, ahora analizaremos el llamado Silencio Administrativo.

En este apartado sólo pretendemos dar un concepto del Silencio Administrativo para poder distinguirlo del Derecho de Petición, razón por la cual tomaremos como punto de partida para dicho estudio lo expuesto por el Maestro Jorge Olivera Toro, con respecto a la figura jurídica en mención.

“Como requisito previo de lo contencioso administrativo era indispensable la existencia de una resolución administrativa anterior; esto es, el presupuesto de una decisión previa (régime de la décision préalable). En esas condiciones, si la decisión no se producía, como hemos apuntado, no podía iniciarse lo contencioso del acto. Con la inactividad administrativa se hacía nugatorio todo sistema de impugnación, patentizando una denegación de justicia.

Los órganos de la administración tienen el deber de resolver las cuestiones que los particulares les plantean pero puede suceder que demoren o bien que omitan la decisión, ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren en forma verbal o mediante recursos.

Independientemente de la responsabilidad de los funcionarios, la doctrina encuentra alguna solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la administración produzca consecuencias legales.

La laguna la llenó el llamado silencio administrativo, suponiendo que si la administración dejaba transcurrir un plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se debería entender como si existiera la decisión previa que impugnar.

Por ello se afirma que hay silencio administrativo, cuando una autoridad no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular. Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad. Esa pasividad o incertidumbre, es un hecho al cual la ley

⁴¹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 8 A. Tomo: XIII- FEBRERO. Página: 390.

presuntivamente le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas. La ley presume "como" si se hubiese dictado una decisión."⁴²

El silencio administrativo consiste, entonces, en la abstención de la autoridad administrativa de emitir la providencia que por ley debe recaer a toda instancia o petición que se le formule, inactividad a la que la ley le concede presuntivamente efectos positivos o negativos, con el objeto de que el particular no quede en una situación de inseguridad jurídica.

Expuestas las consideraciones anteriores, podemos distinguir ahora entre el silencio administrativo y el derecho de petición.

El silencio administrativo, es la ausencia de acto de un órgano de la administración pública y la consecuencia (negativa o positiva) que la ley le otorga.

El derecho de petición es una garantía individual, que permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad con la consiguiente obligación de ésta de responder.

La mención al Silencio Administrativo, es solamente como referencia, ya que este tema se tratará con mayor amplitud en el Capítulo Tercero de nuestro trabajo, pero se consideró necesario hacer la relación con el Derecho de Petición, a efecto de no dejar el citado tema incompleto.

⁴² OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*. op. cit. p. 164.

CAPÍTULO II

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

2.1.- EL RECURSO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.

Al hacer un estudio en el Capítulo anterior de los derechos de orden administrativo de que disfrutaban los particulares, encontramos como una categoría de ellos, los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración, es decir, consideramos que los administrados tienen la facultad de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

“El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo; competencia, forma, motivo, objeto o fin, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.”⁴³

El maestro Gabino Fraga nos dice que: “Para conseguir ese propósito existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos.

Dentro de ellos existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I. 15a. ed., Porrúa, México, 1992. p. 628.

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

Por el contrario, existen otros medios directos que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

Todavía dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.”⁴⁴

Por nuestra parte consideramos necesario aclarar que el objeto del presente trabajo de investigación no es hacer un estudio a fondo del Recurso Administrativo desde el punto de vista doctrinal, sólo pretendemos sentar las bases teóricas mínimas para descubrir su naturaleza, así como su operatividad en la práctica diaria, por esa razón tomamos de la enorme producción doctrinal, los conceptos que a nuestro juicio, nos seran de utilidad para el logro de los fines antes enunciados.

El maestro Emilio Margain M. dice que: “El Recurso Administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”⁴⁵

Consideramos que el concepto elaborado por el maestro Margain, le falta hacer alusión de que dicho medio de defensa debe estar consignado en la Ley, así como que el órgano revisor tiene la obligación de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del acto recurrido, por lo que en nuestra opinión, dicho concepto es muy restringido.

El maestro Gabino Fraga sostiene que: “El Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus

⁴⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. op. cit. p. 435.

⁴⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*. 3a. ed., Porrúa, México, 1995. p. 18.

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.”⁴⁶

En opinión nuestra, el concepto elaborado por el maestro Gabino Fraga, es uno de los más completos, toda vez que de su análisis observamos que delimita bien su naturaleza jurídico- administrativa, así como la obligación de la autoridad de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

En términos parecidos el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que: “El Recurso Administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.”⁴⁷

El concepto elaborado por el maestro Serra Rojas, contiene los mismos elementos que el del maestro Fraga, pero con la adición de que el recurso no es un procedimiento jurisdiccional.

Para el maestro Héctor Fix Zamudio citado por Rafael I. Martínez Morales, “el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo”.⁴⁸

El concepto elaborado por el maestro Héctor Fix Zamudio, sólomente destaca la naturaleza del recurso desde un punto de vista formal, razón por la cual lo consideramos muy limitado.

En opinión nuestra consideramos, que los conceptos que destacan el género próximo y la diferencia específica en relación con otros medios de impugnación, son los elaborados por el maestro Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

⁴⁶ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. op. cit. p. 435.

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I. op. cit. p. 631.

⁴⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael Y., *Derecho Administrativo “Segundo Curso”*. Haria, México, 1991. p.401.

2.2.- CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

El maestro Emilio Margáin M. elaboró una clasificación muy completa de las distintas clases de recursos que ante la administración pública pueden hacerse valer atendiendo a sus finalidades u objetivos, naturaleza, etc., misma que tomaremos como base para el desarrollo de este apartado.

Los criterios que se usa el maestro Margáin para dicha clasificación son los siguientes:

- 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 al ordenamiento que lo establece.
- e) En atención a su naturaleza.
- f) En atención a nuestra legislación federal.

a) EN ATENCION A LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE INTERPONE.- Existen tres clases de recurso en atención a la autoridad ante la que se interponen:

- 1) los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto;
- 2) los que proceden ante el superior jerárquico, y
- 3) aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

b) EN ATENCION A QUIEN LO INTERPONE.- En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se clasifica en:

- 1) por quien tenga interés legítimo directo, y
- 2) por quien tenga interés legítimo indirecto.

Tiene interés legítimo directo el que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

Tiene interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de gestión. Un ejemplo de este tipo de recurso lo encontramos en el artículo 25 de la extinta Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, al admitir que hay terceros que pueden resultar perjudicados por el otorgamiento de franquicias fiscales, reconciliéndoles interés legítimo indirecto para agotar el recurso administrativo previsto en dicho precepto.

c) EN ATENCIÓN AL OBJETO QUE SE PERSIGUE.- En atención al objeto que se persigue con el recurso, éste se clasifica en: recurso de reconsideración o de revocación y de revisión. El primero se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas al fondo del asunto; o en otros términos, tiende a la revocación parcial o total de la resolución impugnada, por contener errores numéricos, de cálculos o de procedimientos.

El recurso de revisión tiene por objeto que la autoridad jerárquica superior o la comisión o dependencia especial revise la resolución impugnada por violaciones de fondo alegadas por el recurrente.

Sin embargo, la doctrina, y sobre todo nuestra legislación federal, no es uniforme en cuanto al nombre del recurso atendiendo al objeto que se persigue y así tenemos, en nuestro Derecho Administrativo, que en unas leyes se le denomina de inconformidad, en otras de revisión, en otras de reconsideración y en otras de revocación, etc.

d) EN ATENCIÓN AL ORDENAMIENTO QUE LO ESTABLECE.- Se considera que es ley formalmente legislativa, el ordenamiento que expide el órgano a quien la Constitución le confiere dicha facultad, y que es un reglamento el ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo.

De esto se desprende que los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento, pero siempre y cuando en este último supuesto, el reglamento no sea de ejecución, esto es, un ordenamiento que tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible la aplicación práctica de la misma, pues si la ley no establece

un recurso administrativo, el reglamento de ejecución no puede crearlo, toda vez que esto iría en contra del principio de supremacía de la ley, y por consiguiente adolecería del vicio de la inconstitucionalidad.

e) EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA.- De conformidad con este criterio, el recurso administrativo se clasifica en obligatorio y optativo.

Estaremos en presencia de un recurso administrativo obligatorio cuando el particular debe agotarlo antes de acudir a juicio.

Un recurso administrativo es optativo cuando queda al criterio del particular el agotarlo o bien acudir directamente a juicio.

f) EN ATENCIÓN A NUESTRA LEGISLACIÓN FEDERAL.- Los recursos existentes en nuestra legislación federal, se clasifican en: especiales y generales. Los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que tienen el carácter de especiales, como lo son todos los previstos en las leyes de materias administrativas específicas.

El recurso es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto por los ordenamientos especiales: v. gr., los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación. Otro ejemplo es, el recurso de revisión consignado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el cual tiene el carácter de general, toda vez que el citado ordenamiento de conformidad con su artículo 2, se aplica supletoriamente en lo que no prevean las leyes administrativas especiales.

2.3.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Por lo que respecta a los elementos que conforman el Recurso Administrativo, existe un criterio uniforme por parte de los Tratadistas, ya que las variantes son más de terminología que de fondo, de la abundante producción doctrinal sobre este tema, hemos seleccionado los conceptos

de los Maestros Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Emilio Margain Manatuo, por que en opinión nuestra, son los más completos y sintéticos, que se han elaborado en torno al referido tema.

Gabino Fraga señala como elementos característicos del recurso administrativo los siguientes:

- “1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- 2.- La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- 3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- 4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- 5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- 6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.”⁴⁹

El maestro Andrés Serra Rojas señala que los “elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes, los cuales deben ser contenidos en la ley:

- 1.- Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;

En materia fiscal y de acuerdo con el artículo 23 de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los juicios deben iniciarse en contra de resoluciones definitivas, agregando, que para estos efectos, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

⁴⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. op. cit. pp. 435 y 436.

- 2.- Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con el recurso éste colabora con la Administración pública en mantener la legalidad;
- 3.- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;
- 4.- Un plazo para la interposición del recurso;
- 5.- Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;
- 6.- Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y
- 7.- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado.

A los elementos que la ley debe regular para el establecimiento de un recurso, se agregan aquellos elementos que sean necesarios para proteger el interés del fisco, u otros de interés general, sociales o del Estado.

El recurso administrativo no existe si no se ha consignado expresamente en la ley.”⁵⁰

Según Emilio Margáin podemos clasificar los elementos del Recurso Administrativo en esenciales y secundarios. “Son elementos esenciales aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo.

En cambio, los elementos secundarios son aquellos 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.....

Como elementos esenciales el mismo autor menciona los siguientes:

a) Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente.

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I. op. cit. pp 632 y 633.

b) La existencia de una resolución administrativa. Pero ésta debe reunir las características siguientes:

- 1.- Que sea definitiva;
- 2.- Que sea personal y concreta;
- 3.- Que cause un agravio;
- 4.- Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta; y
- 5.- Que sea nueva.....

Como elementos secundarios de validez, señala los siguientes:

- a) Término dentro del cual ha de hacerse valer;
- b) Autoridad ante quien debe hacerse valer;
- c) Período de admisión de pruebas;
- d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
- e) Momento en que empieza a correr el término; y
- f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.”⁶¹

Esta clasificación nos parece criticable, toda vez, que dentro de los elementos considerados como secundarios por Emilio Margáin se encuentran todos los referentes a las formalidades esenciales del procedimiento, los cuales necesariamente deben estar consignados en la ley, pues de no ser así, se estaría violando la garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Constitución Política.

A continuación realizaremos una síntesis de los elementos que a nuestro juicio se integran como una constante del recurso administrativo:

1.- EL RECURSO DEBE ESTAR LEGALMENTE ESTABLECIDO. El recurso administrativo debe necesariamente estar previsto en un ordenamiento

⁶¹ MARGAIN MANATOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México. op. cit. pp 49, 57, 61 y 62.

formal y materialmente legislativo. Además de que sólo a través de los medios de defensa que establezcan las leyes, entre ellos el recurso administrativo, puede privarse de eficacia jurídica a un acto de la Administración, es decir, si el recurso está previsto por la ley, se considerará formalmente impugnado el acto administrativo y no habrá lugar a que se configure el consentimiento tácito del acto.

En nuestra práctica administrativa se hace uso con mucha frecuencia por parte de los particulares y algunas veces hasta los abogados de "la reconsideración", la cual consiste en solicitar el retiro o revocación de un acto, fundándose para ello únicamente en el derecho de Petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, este medio no puede considerarse como un verdadero recurso toda vez que aunque tiene apoyo en un derecho que la Constitución otorga, constituye un medio jurídico imperfecto, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve término al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un exámen de fondo del acto cuyo retiro se solicita.

2.- LA FIJACIÓN EN LA LEY DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO. El Legislador debe señalar la Autoridad ante la que debe presentarse el recurso, para que ésta conozca y emita una resolución de fondo respecto de la inconformidad presentada.

3.- LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA. Las resoluciones administrativas recurribles, deben reunir las siguientes características:

A) QUE SEA DEFINITIVA. Es decir, que no sea una resolución de trámite o sea susceptible de ser revisada de oficio; debe ser la decisión que resuelva y ponga fin al expediente en la fase oficiosa del procedimiento.

B) QUE SEA PERSONAL Y CONCRETA. Es decir, que esté dirigida a una persona determinada afectando su esfera jurídica y verse sobre una situación específica. El Recurso Administrativo no procede contra resoluciones impersonales en virtud de que una resolución de este tipo no puede deparar perjuicios inmediatos o concretos sino hasta su aplicación, que es cuando con apoyo en ella se expide una resolución a cargo de determinado particular. Si la resolución impersonal, general y abstracta

causa con su sola expedición perjuicios inmediatos o irreparables, procede en su contra el juicio de garantías.

C) QUE CAUSE UN AGRAVIO. Es decir, que lesione un derecho o un interés legítimo directo o indirecto. Es interés directo cuando afecta a quien va dirigida la resolución y es interés indirecto cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con éste la ley le imputa responsabilidad en el cumplimiento de una obligación.

D) QUE CONSTE POR ESCRITO. Como se analizó en el Capítulo anterior, en observancia del principio de seguridad jurídica y la garantía de Legalidad consagrados en el artículo 16 de nuestra Constitución Política, todas las resoluciones de la Autoridad Administrativa que trasciendan a la esfera jurídica del particular deben constar por escrito.

E) QUE SEA NUEVA. Es decir, que su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, a través de otra resolución definitiva de la Autoridad Administrativa, haya sido consentida expresa o tácitamente, o bien sea materia de algún otro medio de defensa.

4.- LA FIJACIÓN DE UN PLAZO DENTRO DEL CUAL DEBA INTERPONERSE EL RECURSO. El Legislador, al crear un recurso administrativo en una Ley deberá precisar el término dentro del cuál ha de hacerse valer la inconformidad, así como el momento a partir del cual empieza a correr dicho plazo. Por lo que respecta a este elemento esencial del Recurso, creemos conveniente para obviar repeticiones innecesarias, remitimos a lo expuesto en el Capítulo anterior, con respecto a la notificación y sus efectos.

5.- LA FIJACIÓN DE LOS REQUISITOS DE FORMA Y ELEMENTOS QUE DEBEN INCLUIRSE EN EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. Por la importancia que reviste este elemento constitutivo del recurso, el mismo será objeto de análisis y comentario de una manera más amplia en el apartado 2.5 de este mismo Capítulo.

6.- LA FIJACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO. Por lo que se refiere al Procedimiento para la tramitación del recurso, consideramos que este es un procedimiento externo y a petición de parte por lo tanto debe reunir las formalidades esenciales consagradas en el artículo 14 de nuestra Constitución Política, que son la oportunidad de defensa u oposición, y la probatoria. Así como cumplir con la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de nuestra Ley Suprema. (Vease el apartado 1.3 El Procedimiento Administrativo. Aspectos Generales).

7.- LA OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD REVISORA DE DICTAR UNA NUEVA RESOLUCIÓN EN CUANTO AL FONDO. Es decir, la autoridad revisora, después de examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente en su escrito de interposición del Recurso correspondiente, debe dictar una nueva resolución que puede tener por efecto, revocar, modificar, anular la resolución impugnada.

2.4.- IMPORTANCIA DEL RECURSO.

El maestro Emilio Margain narra como el recurso administrativo adquirió la importancia que tiene en la actualidad, en nuestra opinión, consideramos dicha exposición básica para el desarrollo de este apartado, razón por la cual nos permitimos hacer la transcripción correspondiente.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta 1928, con apoyo en “criterios muy firmes que venían del siglo pasado”, había rechazado la pretensión de que en las leyes administrativas existiesen recursos administrativos cuyo conocimiento fuese previo al procedimiento judicial; lo más que se había aceptado era un juicio de oposición ante los juzgados de distrito contra resoluciones de la hacienda pública mexicana, pero dejando en libertad al opositor para optar por acudir al juicio de garantías.

En 1929 dichos criterios fueron derribados por nuestro más alto tribunal al variar su jurisprudencia y establecerse que la prosecución del recurso administrativo constituía un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de amparo.”⁶²

Apartir de ese año el recurso administrativo adquiere reelevancia como medio de defensa ya que el legislador con base en el citado criterio jurisprudencial, establece como regla general en casi todos los ordenamientos administrativos que es improcedente acudir ante los tribunales (administrativos o judiciales), si en la Ley administrativa

⁶² MARGAIN MANATOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*. op. cit. p. 24.

correspondiente existe algún medio de defensa (recurso) que permita al administrado obtener la anulación del acto dictado en su perjuicio.

A manera de ejemplo podemos citar el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación que establece que en materia tributaria: "es improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa."

La Ley de Amparo en su artículo 73, fracción XV, dispone: "El juicio de amparo es improcedente:

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación."

Desde otro punto de vista, el recurso administrativo es importante por que permite a la Administración revisar sus actos a instancia del particular, cuando éste se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo, a fin de restablecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

2.5.- REQUISITOS DE ADMISION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

El maestro Emilio Margáin nos dice que: "Los requisitos de admisión del recurso administrativo que se haga valer se clasifican en esenciales y formales.

Los requisitos esenciales para la admisión del recurso deben estar consignados en el ordenamiento legal correspondiente y su incumplimiento por parte del recurrente dará origen a que se tenga por no presentada la inconformidad.

En cambio, los requisitos formales son aquellos que aún cuando no se satisfagan por el interesado, no traen consigo el desechamiento de la inconformidad, pero sí pueden ocasionar que la resolución administrativa que recaiga sea desfavorable a sus intereses, por no haber estado la Autoridad en condiciones de analizar debidamente el problema."⁶³

Siguiendo la exposición del maestro Margáin, "son requisitos esenciales los siguientes:

- a) Que la inconformidad conste por escrito;
- b) Que dicho escrito contenga el nombre y domicilio del recurrente (podrá señalarse un domicilio legal pero en materia tributaria deberá consignarse el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la Autoridad y la clave que le correspondió en dicho registro);
- c) Que el escrito se presente dentro del término legal;
- d) Se encuentre firmado el escrito por el interesado o su representante legal."⁶⁴

"Son requisitos formales para la admisión del recurso:

⁶³ MARGAIN MANATOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*. op. cit. pp. 70 y 71.

⁶⁴ *Ibidem*.

1) Que el escrito de inconformidad sea claro, es decir, que permita a la Autoridad comprender lo que se manifiesta.

2) Que el escrito consigne los elementos siguientes:

I. Quien promueve.

II. Señalamiento de la autoridad responsable; es decir, quién emitió la resolución que se impugna.

III. Qué 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.”⁶⁶

Consideramos acertada desde el punto de vista doctrinal la clasificación del Maestro Emilio Margáin, pero debemos recordar que corresponde al legislador establecer en los ordenamientos respectivos que elementos y requisitos son esenciales o formales, por lo que el administrado o su abogado según sea el caso, deben ser cuidadosos al intentar un recurso, de cubrir dichos elementos y requisitos, ya que la omisión de alguno de ellos puede estar previsto en la Ley respectiva como causal de improcedencia y sancionado con el desechamiento del mismo.

2.6.- IMPROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Así como los supuestos de procedencia del recurso administrativo, deben estar consignados en la Ley, como contrapartida de éstos, los supuestos de improcedencia, deben también estar contemplados en la Ley, esto obedece a razones de seguridad jurídica tanto a favor de la Autoridad que conoce del recurso como en favor del recurrente. Ya que si esto no fuera así la Autoridad podría desechar a su arbitrio el medio de defensa

⁶⁶ MARGAÍN MANATOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*. op. cit. pp 75 y 76.

interpuesto, alegando que éste es improcedente. Lo cual haría nugatorio el derecho de impugnación del administrado.

El maestro Emilio Margáin sintetiza de una manera brillante, las causales de improcedencia del recurso administrativo que contemplan tanto la doctrina como la mayoría de las leyes administrativas, razón por la cual tomaremos como base para el desarrollo del presente apartado, dicha exposición.

La doctrina y la mayoría de las leyes administrativas contemplan como causales de improcedencia del recurso administrativo, las siguientes:

A) NO ESTAR PREVISTO EN ORDENAMIENTO LEGAL ALGUNO. Como buen número de los recursos administrativos los promueven los propios afectados, sin asesorarse debidamente, quienes piensan que con una aclaración bien hecha por escrito pueden lograr que la autoridad deje sin efecto su acto, ignorando que ella, al no estar previsto recurso alguno que admita su inconformidad, simplemente les contestará que no existiendo en el ordenamiento en que se apoya el acto tal medio de defensa, se desecha su promoción dejándolos para entonces imposibilitados para enderezar su defensa. Existe una excepción consagrada en la Jurisprudencia siguiente:

"RECONSIDERACION.- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y sustanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recalga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo." ⁸⁸

B) NO EXISTIR LA RESOLUCION QUE SE IMPUGNA. En ocasiones los particulares se inconforman en contra de los criterios que se atribuyen a la

⁸⁸ Jurisprudencia, Poder Judicial de la Federación, Tesis de Ejecutorias 1917-1975, Tercera Parte. II, Segunda Sala, p. 833.

autoridad, perjudiciales para ellos, sin estar concretizados en un acto personal; contra rumores de qué la autoridad está obrando en determinado sentido, violatorio de la ley, es improcedente este medio de defensa.

Si la autoridad ha manifestado un criterio que se estima ilegal, debe de plantearse la consulta correspondiente, y si la respuesta que contiene la resolución lo confirma, entonces sí debe agotarse el recurso administrativo previsto en la ley.

Sólo cuando se está en presencia de una resolución negativa ficta conforme al artículo 17 de la LFPA o 37 del Código Fiscal de la Federación, puede agotarse el recurso administrativo sin existir resolución expresa, reuniendo el recurrente los requisitos que marcan dichos ordenamientos para tal efecto.

C) QUE LA RESOLUCIÓN QUE SE IMPUGNA NO ES DEFINITIVA. Si se está frente a un acto desfavorable pero que admite revisión de oficio, es improcedente el agotar el recurso administrativo contra el mismo, en virtud de que no se está en presencia de una resolución definitiva. Al respecto cabe citar la jurisprudencia siguiente:

"RESOLUCIONES DEFINITIVAS. NO LO SON LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.- Los pliegos de responsabilidades formuladas por los inspectores fiscales y autorizados por los Jefes de Unidades de Vigilancia no son definitivos porque deben revisarse de oficio por la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores en los términos de los artículos 6 y 110 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; por tanto, no procede el juicio contencioso administrativo en los términos del artículo 190 fracción IV del Código Fiscal y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal".⁶⁷

Una vez que la autoridad que conforme a la ley deba aprobarla, sea en sus términos o modificando algunos aspectos de ella, entonces se estará en presencia de un acto definitivo y recurrible a través del recurso administrativo.

⁶⁷ Revisión núm. 547 / 81, visible en la R.T.F.F. de noviembre de 1982, p. 247.

D) QUE LA RESOLUCIÓN SEA GENERAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en materia de inversiones extranjeras, ha emitido resoluciones generales e igualmente, cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como todas las Secretarías de Estado en su ya famosa Resolución que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal, que modifica y adiciona durante los doce meses siguientes a su vigencia diversos ordenamientos tributarios, mediante la cual atempera el rigor de las novedades que recogen para ese período diversas leyes tributarias, o las modifica en perjuicio de los contribuyentes, creando requisitos o imponiendo obligaciones no previstas en aquellos ordenamientos.

Quando la resolución es general, abstracta e impersonal no afecta a los particulares y éstos podrán combatir lo que ella contenga, en exceso de la ley hasta que a través de una resolución personal y concreta se le aplique ese exceso.

E) QUE LA RESOLUCIÓN NO CAUSE AGRAVIO O PERJUICIO. Se ha resuelto que para considerar que el inconforme ha expuesto un concepto de agravio en contra del acto recurrido, debe de señalarse con claridad la parte del acto que lesione alguno de sus derechos, mencionar el numeral o numerales que en su opinión se abstuvo de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad, exponiendo igualmente los razonamientos lógico jurídicos por los que llega a la conclusión de que realmente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso. Por lo tanto, si en forma genérica el Inconforme manifiesta que se violó en su perjuicio determinado precepto, pero se abstiene de exponer el porqué el acto combatido le causa un perjuicio o lesiona sus derechos, deberá rechazarse el recurso hecho valer ante la falta de agravios o señalamiento de perjuicios, tal y como lo dispone la fracción I del artículo 124 del Código Fiscal de la Federación.

Buen número de recursos administrativos son promovidos por particulares que creen estar en presencia de actos que lesionan sus derechos sin precisar agravios o perjuicios concretos, por lo que se desechan de inmediato.

F) QUE LA RESOLUCIÓN NO SEA NUEVA. 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.

Si la resolución es consecuencia de la que era nueva y ésta quedó firme, aquélla sigue la suerte de ésta, salvo que contenga elementos no propios de la primera y contra ellos se expongan agravios diferentes. Por ejemplo, si el acto determinando omisiones de contribuciones quedó firme y enseguida se emite el que sanciona tales omisiones, este segundo acto podrá combatirse pero sin tocar el fondo del asunto, por causas propias, tales como no haberse tomado en cuenta las reglas para la imposición de las sanciones, o bien al ir de un mínimo a un máximo la sanción no se hizo buen uso de la facultad discrecional con que se encuentra investida la autoridad para precisar el monto de ellas.

La resolución no es nueva cuando haya sido materia de un recurso administrativo resuelto por la autoridad, siempre que haya identidad de recurrente y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diferentes; cuando haya consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento cuando no se promovió en su oportunidad el recurso administrativo; esto es, dentro del plazo que la ley señala; que sea materia de un recurso o juicio que se encuentra pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante un tribunal. Así lo disponen las fracciones II, III y IV, del artículo 124 del Código Fiscal de la Federación.

G) POR NO ESTAR FIRMADO EL ESCRITO AGOTANDO EL RECURSO. Por descuido se omite por quien aparece promoviendo el recurso administrativo, firmar el escrito através del cual se agota.

En este caso las autoridades han procedido a desecharlo por estimar que un escrito que no está firmado carece de valor jurídico, 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.

I) POR NO ESTAR ACREDITADA LA PERSONALIDAD. Cuando quien firma no acredita ser el representante legal de la persona física o moral, según el

caso, afectados por el acto, se le debe requerir para que acredite su personalidad dentro del plazo que se le señalará con apercibimiento que de no hacerlo se desechará su promoción.

La representación legal puede acreditarse mediante poder otorgado por la persona física interesada, o por quien está autorizado en la escritura pública de una persona moral, o bien acreditando que quien otorgó el poder, está autorizado por la asamblea o consejo de administración para autorizar poderes especiales, o bien mediante carta poder firmada por dos testigos y ratificada ante notario o fedatario público.

Si al presentarse el escrito agotando el recurso administrativo no se acredita la personalidad, y efectuándose el requerimiento para que se acredite, el poder que se presente tiene que contener a más tardar, la fecha en que se presentó la instancia. Si es de fecha posterior procede el desechamiento, ya que cuando se promovió el recurso se carecía de personalidad para ello.

Es de recordarse lo dispuesto en el último párrafo del artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, que aclara que cuando no se gestiona en nombre propio la representación de los interesados, deberá recaer en licenciados en derecho y el 123 siguiente, en su último párrafo, precisa que si no se acompaña el documento con el cual se acredita la personalidad, la autoridad fiscal tendrá por no interpuesto el recurso.

J) POR NO SATISFACERSE EL REQUERIMIENTO CON APERCIBIMIENTO. Salvo los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, en los restantes existentes en cualquier otro ordenamiento, tenemos que si el escrito agotando el recurso es irregular u oscuro, se olvida acompañar el documento con el cual se acredita la personalidad, se omite anexar el acto impugnado, aclarar si éste se notificó por correo registrado con acuse de recibo o en forma personal, se olvidó agregar las pruebas documentales o parte de ellas, o se dejó de rendir el peritaje ofrecido la autoridad, con apoyo en los artículos 235 y 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles o en tratándose del recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social, con base en el reglamento del Artículo 274 de dicha Ley, se requerirá 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.

K) QUE SEA CONEXO A OTRO IMPUGNADO EN VÍA DISTINTA. Cuando se introdujo por primera vez el Capítulo correspondiente a los recursos administrativos en el Código Fiscal de la Federación de 1966, se estableció que el de revocación era optativo y lo sigue siendo hasta la fecha, el contribuyente puede elegir entre agotar dicho recurso o acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal, siendo de idéntica naturaleza jurídica el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

Ello trajo como consecuencia que los contribuyentes, estando en presencia de dos resoluciones: una conteniendo lo principal -diferencias de impuestos a pagar- y otra lo accesorio -la multa correspondiente-, bifurcaban su defensa cuando les convenía, pues la resolución de lo principal lo impugnaban a través del recurso de revocación y la resolución de lo accesorio a través del juicio de nulidad, en donde se sostenía que en tanto lo principal no quedara firme lo accesorio era improcedente, y así la autoridad se vio impedida de exigir el pago de la multa por cuando que al quedar firme lo principal ya habían caducado las facultades de ella para sancionar.

A partir de 1978 se consignó, en el segundo párrafo del artículo 161 del entonces Código en vigor, que el afectado con resoluciones administrativas podía recurrirlas eligiendo entre agotar el recurso de revocación o acudir al juicio de nulidad, pero al elegir un medio de defensa debería intentar la misma vía cuando se trate de créditos conexos; que por lo tanto era improcedente este recurso contra resoluciones administrativas que determinen créditos fiscales conexos a otro directamente impugnado en juicio de nulidad.

El Código Fiscal vigente, recoge lo anterior en la fracción V del artículo 124, al establecer que es improcedente el recurso contra actos administrativos "Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente"; causal de improcedencia que sólo procede en contra de resoluciones que puedan ser recurridas a través del recurso de revocación, previsto en dicho ordenamiento o a través del recurso de inconformidad existente en la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

La autoridad fiscal, al crearse esta causal de improcedencia, pretendía que si la resolución inicial se había recurrido a través del recurso de revocación y contra el acto que recayó en este medio de defensa, se encontraba impugnado ante el Tribunal Fiscal pendiente de resolverse, era improcedente que la nueva resolución que guardaba conexidad con aquélla se combatiese directamente ante dicho Tribunal dando origen a la siguiente jurisprudencia de su Sala Superior:

“CRÉDITOS FISCALES CONEXOS. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 161 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967 Y 125 DEL ACTUALMENTE EN VIGOR.- Conforme a estos preceptos, el afectado por resoluciones fiscales puede optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero deberá intentar la misma vía cuando se trate de créditos conexos. Para la recta interpretación y aplicación de dichos artículos, deben distinguirse las siguientes situaciones: 1a. El particular afectado opta por interponer el recurso de revocación, por lo que si se le notifica un crédito conexo de que se le haya dado a conocer la resolución del recurso, deberá agotar la misma vía. 2a. Cuando el primer recurso ya fue resuelto y en contra de esa resolución el particular entable juicio de nulidad, o promueva éste contra la negativa ficta recaída la recurso, la impugnación del crédito conexo deberá hacerse directamente ante este Tribunal, sin necesidad de promover previamente el recurso de revocación; por tanto, si se intenta éste, la autoridad podrá desecharlo, por no haberse agotado la vía idónea para lograr la conexidad. 3a. En el caso de que no estando aún resuelto el recurso de revocación intentado contra el crédito principal, ni impugnada la negativa ficta correspondiente, el particular acuda directamente ante el Tribunal Fiscal demandando la nulidad del crédito conexo, el juicio deberá ser sobreseído, por no haberse promovido previamente el recurso de revocación. Lo anterior deriva de que el espíritu del legislador al crear la figura de conexidad fue lograr que los créditos vinculados entre sí se resuelvan conjuntamente en la misma vía, evitando así resoluciones contradictorias.”⁵⁸

Por adición introducida al artículo 222 del Código Fiscal, en vigor a partir del primero de enero de 1991, su último párrafo adopta el contenido de dicha Jurisprudencia, al decirnos:

⁵⁸ Contradicción de Sentencias núm. 5/ 82, Jurisprudencia 194, visible en la obra Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. 1937-1991, p. 178.

“También se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio, a petición de parte o aun de oficio, cuando se controvierta un acto contra el cual no proceda el recurso de revocación y que por su conexidad a otro impugnado con antelación en dicho recurso, sea necesaria hasta que se pronuncie resolución definitiva en este último. No será aplicable a este caso lo dispuesto por los artículos 124, fracción V y 202, fracción VII de este Código”.

L) POR ALEGARSE VIOLACIONES CONSTITUCIONALES. Cuando la resolución administrativa se apoya en preceptos de un ordenamiento que se consideran inconstitucionales, violatorios de garantías individuales, debe ser ella impugnada ante los tribunales de la Federación en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, conforme al procedimiento y formas jurídicas que señale la Ley de Amparo, resultando improcedente que autoridades dependientes del Ejecutivo Federal, puedan juzgar a través del recurso administrativo los actos del Poder Legislativo, por ser ello violatorio de la división de poderes que recoge el artículo 49 de la propia Constitución.

Sin embargo, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que una resolución administrativa primero se impugne mediante el recurso administrativo, cuando el recurrente estima que con causales de ilegalidad pueda dejarse sin efecto; en caso de no lograrse ello, el afectado puede cambiar su defensa de ilegalidad a agravios de inconstitucionalidad, acudiendo ahora, contra la resolución recaída en el recurso, directamente ante el Juzgado de Distrito correspondiente.

El tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la citada Ley, expresa:

“Cuando contra el primer acto de aplicación proceda 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 en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad”.

M) CUANDO ES REVOCADO EL ACTO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Sucede en buen número de casos de que al agotarse el recurso administrativo, la autoridad que emitió el acto impugnado se percata de que en efecto incurrió en las causales de ilegalidad o inoportunidad expuestas, y para evitar un mayor cúmulo de labores en perjuicio de la que legalmente le corresponda resolverlo, decide revocarlo dejándolo sin efectos, en ocasiones para emitir uno nuevo, visto que el acto no estaba fundado o motivado o bien expidiendo otro concediéndole la razón al particular. Así lo dispone la fracción VII del artículo 124 del Código Fiscal.

“Art. 124.-Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.”

N) EN CASO DE QUE NO SE AMPLÍE EL RECURSO ADMINISTRATIVO O SI EN LA AMPLIACIÓN NO SE EXPRESA AGRAVIO ALGUNO, TRATÁNDOSE DE LO PREVISTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 129 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Esta causal de improcedencia es aplicable únicamente para los recursos que se intenten previstos en el Código Fiscal, no así para el existente en la Ley del Seguro Social, o en los previstos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o a los establecidos en las leyes administrativas.

No olvidar que cuando se alega violación al procedimiento administrativo de notificación, desconociéndose el acto que da origen al requerimiento de pago, la oficina ejecutora deberá entregar de inmediato al inconforme, copia autorizada del mismo, para que proceda a ampliar el recurso intentado y exponga lo que a su derecho convenga; pero si notificado el recurrente del acto que dice ignorar no amplía el recurso administrativo, o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, entonces se desechará por improcedente el medio de defensa intentado.

O) POR AGOTARSE EXTEMPORÁNEAMENTE. Ya hemos visto que el recurso administrativo debe hacerse valer dentro del plazo que el

ordenamiento que lo contenga señale; en caso de presentarse fuera de él se desechará por extemporáneo.

Al no existir uniformidad en las leyes respecto al plazo para hacer valer este medio de defensa, es importante precisar de inmediato si se está en tiempo para agotarlo, surgiendo, como ya se ha señalado, el problema de cuándo empieza a correr el plazo; el día de su notificación, o al día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación del acto, por lo que se debe estar atento al momento en que empieza a correr el plazo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de la materia o el ordenamiento de aplicación supletoria correspondiente, que en materia administrativa, es por lo general el Código de Procedimientos Civiles.

P) POR DESISTIMIENTO DEL RECURRENTE. Promovido el recurso el recurrente, por las causas que ustedes quieran, se desiste del mismo quedando firme el acto impugnado, declarándose sobreesido el recurso como consecuencia de ello.

2.7.- EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO.

La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece, condiciona el nacimiento de la competencia de la Autoridad que conforme a la ley ha de conocer del propio recurso.

Esa autoridad puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado, además la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado. Por regla general, la Interposición del Recurso no suspende la

ejecución del acto reclamado, salvo disposición en contrario en la ley que lo regule.

La no suspensión de la ejecución del acto reclamado, es un criterio sostenido unánimemente por la doctrina como se comprueba de lo expuesto por el licenciado Antonio Carrillo Flores, citado por Fraga, quien nos dice que: "es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entretanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela del interés general. Como el recurso tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso..... Tampoco, claro está, puede enunciarse el principio opuesto: que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe, por ello ser regulada en el derecho objetivo...." ⁶⁹

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Artículo 87 condiciona el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado mediante la interposición del recurso de revisión, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente en su escrito de interposición del recurso;**
- II. Sea procedente el recurso;**
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;**
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y**
- V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.**

Pero además este mismo precepto agrega en su último párrafo, "la autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión."

⁶⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, op. cit. 436.

Por lo que respecta a las formas de garantizar el crédito fiscal tratándose de multas, el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación prevee:

“Art. 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.**
- II. Prenda o Hipoteca.**
- III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.**
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.**
- V. Embargo en la vía administrativa.**
- VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”**

Por lo que respecta a la disposición de la LFPA transcrita, sólo diremos que consideramos acertado por parte del legislador el establecer la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado, ya que si una vez tramitado y resuelto el recurso se revoca el acto por parte de la autoridad que conoce del mismo, el particular no resintió ningún agravio en su esfera jurídica por virtud del otorgamiento de dicha suspensión, con lo que se logra una verdadera justicia administrativa en favor de los administrados.

Por nuestra parte sólo nos limitaremos al comentario anterior, en virtud de que el estudio y análisis de los preceptos anteriormente transcritos es objeto del Capítulo IV del presente trabajo de investigación.

2.8.- NATURALEZA TÉCNICA Y JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Un sector de la doctrina sostiene que el recurso administrativo debe ser un medio de defensa al alcance de los particulares que verse sobre cuestiones de hecho y no de derecho, es decir, el recurso debe estar desprovisto de todo tecnicismo legal, debe ser como dos particulares discutiendo antes de iniciar una controversia judicial.

Raúl Rodríguez Lobato reconoce la existencia de esta corriente al expresar: "Se ha querido dar al recurso administrativo el carácter de un medio de defensa que dirime controversias que versan más sobre situaciones o cuestiones de hecho que de Derecho, libre de todo tecnicismo, sin embargo, no consideramos acertada esa tesis, pues en el recurso administrativo, como en cualquier otro medio de defensa deben exponerse no sólo los hechos del caso, sino también los agravios que causa el acto impugnado, esto es, la lesión jurídica que causa el acto de la autoridad"⁸⁰

Por nuestra parte consideramos, que el recurso administrativo es un medio de defensa de naturaleza técnica y jurídica por los razonamientos que a continuación expondremos:

1) El recurso administrativo tiene como cauce formal al procedimiento administrativo y culmina con la emisión de un nuevo acto administrativo, en esa virtud todo procedimiento como se vió en apartados anteriores (1.3 y 1.4) debe contar con cuatro etapas mínimas que son la expositiva, probatoria, conclusiva y resolutive.

Por lo que en nuestra opinión no bastaría con la fase expositiva, si no se da la oportunidad de probar lo dicho por el particular, para que la autoridad que conozca del recurso este en aptitud de resolver conforme a lo aportado en las dos fases anteriores.

2) El acto contra el cual se endereza el recurso, debe constar por escrito, además de estar fundado y motivado. Con lo que el citado acto tiene un sustento jurídico toda vez que la autoridad ejercita las facultades en la materia que la ley le asigna como de su competencia.

⁸⁰ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal. op. cit. p. 253.

3) Como se desprende del concepto de Recurso Administrativo, este es un medio de defensa legal de que dispone el particular, para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado (ilegalidad) o falta de aplicación de la disposición debida (inoportunidad). Pero para demostrar lo anterior el particular tiene que esgrimir no sólo los hechos sino los fundamentos de derecho (agravios) por los cuales estima ilegal la resolución recurrida, a fin de lograr su revocación o anulación.

De lo que se desprende que el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico, y el desconocimiento de estas características traen consigo el que muchos particulares al estar mal asesorados, no obstante asistirles toda la razón, pierdan su oportunidad de defensa. Corrobora lo anteriormente expresado por nosotros, lo dispuesto en los siguientes preceptos legales:

a) El artículo 132 del Código Fiscal de la Federación establece que: "La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

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

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente."

Disposición idéntica con excepción del último párrafo se contiene en el artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

c) El artículo 78 de la Ley de Amparo establece: "En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad, para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.

En las propias sentencias sólo se tomarán en consideración las pruebas que justifiquen la existencia del acto reclamado y su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El juez de amparo deberá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto."

2.9.- NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD REALIZADA DURANTE LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La doctrina se ha dividido en dos corrientes de opinión para tratar de determinar la naturaleza del acto que decide el recurso, así como de la actividad realizada por la Administración durante la tramitación de éste.

- a) La primera corriente de opinión afirma que el acto que decide el recurso es de naturaleza jurisdiccional, en tanto que;
- b) La segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo.

Ahora enunciaremos los fundamentos de la primer corriente:

1) Esta corriente sostiene que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

2) El recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, resolución, etc.

3) En la mayoría de las leyes administrativas se establece que el particular afectado por una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

La segunda corriente de opinión sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa, y se basa para ello en los razonamientos siguientes:

1) En el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular y esto no sucede hasta agotada la vía administrativa dentro de la cual se encuentra inmerso el recurso.

García Oviedo citado por Gabino Fraga nos dice que: " los recursos administrativos - directos o de alzada- no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; mas lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De ahí su insignificancia." ⁶¹

2) Esta corriente sostiene que la similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, toda vez que las formalidades (procedimiento) no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

⁶¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, op. cit. pp. 437 y 438.

3) El que la ley establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la controversia.

2.10.- RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

La doctrina señala de manera unánime, que la resolución dando fin al recurso debe reunir los requisitos siguientes:

1) Estar emitida por Autoridad Competente.- La resolución del recurso debe ser emitida por aquella Autoridad que esté autorizada o tenga competencia de conformidad con la ley que establece el recurso, pero además dicha Autoridad debe fundar expresamente su competencia en el cuerpo de la resolución misma, por la razones expuestas en el Capítulo anterior.

2) Estar fundada y motivada.- La resolución del recurso debe estar fundada y motivada, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y, por lo segundo que deben expresarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

3) Constar por escrito.- Como la resolución que pone fin al recurso es un acto administrativo que trasciende a la esfera jurídica del particular, debe constar por escrito.

4) Aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado.- Al dictarse el acto que viene a resolver el recurso administrativo, éste debe ocuparse de todos y cada uno de los agravios planteados por el promovente, pues la omisión de uno de ellos lo vuelve ilegal.

5) Examinar las pruebas ofrecidas y presentadas.- Al resolverse el recurso administrativo la autoridad está obligada a examinar las pruebas ofrecidas y presentadas, indicando si son o no pertinentes y el valor que tienen frente al acto reclamado. Salvo cuando el recurso verse sobre puntos de derecho, éstos no están sujetos a prueba.

Si la autoridad no examina las pruebas se deja en estado de indefensión al recurrente, al no saber el porqué las pruebas presentadas no fueron suficientes para desvirtuar el acto impugnado, no siendo suficiente con que se exprese en la resolución que ellas no desvirtuaron lo manifestado en el acto, porque lo anterior no constituye valorización y examen de las mismas.

6) No omitir nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa.- La litis se constituye con los agravios que el recurrente expone en contra del contenido de la resolución combatida, limitándose la autoridad que lo resuelve a tomar en cuenta únicamente los argumentos que en los momentos procesales oportunos expresó aquél, estando obligada ella a constreñirse a los puntos que constituyen la litis, por lo que no puede ir más allá de lo expuesto en el acto recurrido y de los agravios que recoge el escrito que lo impugna que conforman los puntos a resolverse. Por lo tanto, al resolverse el recurso administrativo no puede mejorarse, cambiarse o darse la fundamentación y motivación del acto impugnado; no puede subsanarse los errores cometidos por la autora del acto; ni las irregularidades en que incurrió ella en la fase oficiosa; no pueden hacerse valer argumentos jurídicos no expuestos en el acto, ni aprovecharse de los argumentos del recurrente para corregirlo. Sostener lo contrario iría en contra de las garantías de seguridad jurídica, lo cual haría procedente el juicio de amparo, desvirtuando así la naturaleza misma del recurso.

El legislador adopta en casi todos los ordenamientos administrativos, la mayoría de los requisitos enumerados por la doctrina, como ejemplos podemos citar los siguientes:

El artículo 92 de la LFPA dispone: "La resolución del recurso se fundara en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

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

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

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

Continúa el artículo 93 del mismo ordenamiento: “No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

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

Disposiciones similares contiene el Código Fiscal de la Federación en su artículo 132, que a la letra dice: “La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

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

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.”

La resolución que pone fin al recurso, puede adoptar diferentes sentidos, pero el sentido y los efectos de la misma deben estar consignados en la ley, por respeto al principio de legalidad. A manera de ejemplos citamos los preceptos siguientes:

A) El artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que: “La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

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

Por lo que respecta a la primera fracción, el recurso se desechará cuando exista alguna causal de improcedencia tal como presentar el recurso extemporáneamente, o no estar firmando el escrito de interposición del mismo, causales que estudiamos en apartados anteriores del presente Capítulo. Por lo que respecta al sobreseimiento este tiene lugar una vez admitido y encontrándose en trámite el recurso, sobreviene alguna causa que impide a la Autoridad que conoce del mismo, estudiar el fondo del asunto, por ejemplo, la muerte del recurrente, la revocación del acto recurrido por parte de la Autoridad que lo dictó, etc.

La Autoridad procederá conforme a la fracción II, cuando el recurrente no demuestre la ilegalidad del mismo, por lo que se procede a confirmar el acto recurrido.

Cuando le asiste la razón al recurrente respecto de la incompetencia de la autoridad que emitió el acto o respecto de alguna irregularidad del mismo, la Autoridad que conoce del recurso deberá proceder a dictar su resolución de conformidad con la III fracción de este artículo, aquí nos remitimos a los comentarios realizados en el Capítulo I, del presente trabajo de investigación con respecto de la terminología de Inexistencia, Nulidad y anulabilidad empleada por la LFPA, y que en opinión nuestra no es la más apropiada.

Por último, cuando la Autoridad que conoce del recurso resuelve que es de modificarse el acto impugnado deben darse las bases para ello a la Autoridad que lo emitió, por ejemplo: "se declara improcedente la multa impuesta en virtud de que la autoridad sancionadora no tomó en cuenta la situación económica del infractor y la gravedad del hecho tal como lo dispone X artículo de la Ley X."

Si el derecho le asiste totalmente al recurrente, debe resolverse para el efecto de que la autoridad que emitió el acto reclamado emita uno nuevo dejando sin validez el suyo, o bien, si el derecho le asiste parcialmente al inconforme, dicte uno nuevo eliminando lo ilegal y dejando subsistente la parte que se confirma del acto impugnado.

En tratándose de agravios sobre violaciones de formalidades, vicios de procedimiento y, en su caso, cuando la resolución combatida se dictó en ejercicio de facultades que no correspondieron a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, deberá ordenarse en la resolución que ponga fin al recurso el que se dicte un nuevo acto que corrija o subsane dichas violaciones o vicios.

B) Por su parte, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 133 establece que: "La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.**
- II. Confirmar el acto impugnado.**
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.**

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 de este Código.”

Este artículo del Código Fiscal de la Federación agrega un supuesto a los contemplados en el artículo 91 de la LFPA, el cual se encuentra consignado en la fracción III, y que consiste en “mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.” Por contemplar este precepto todos los supuestos del artículo 91 de la LFPA, nos remitimos a los comentarios realizados sobre el mismo con el fin de obviar repeticiones innecesarias. Sólo diremos que en nuestra opinión, la Autoridad que conoce del recurso debe mandar reponer el procedimiento, cuando se compruebe la ilegalidad del acto por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y la existencia de vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.

CAPITULO III

EL MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

3.1.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La presente Tesis tiene como objeto de estudio el Recurso de Revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto implica el análisis de dicho ordenamiento jurídico, sin embargo, el citado estudio sería materia de uno o varios Trabajos, por lo que en este apartado sólo lo haremos de una manera breve con el objeto de conocer los principios y criterios que dieron origen a su expedición y con la cual se pretende llenar un hueco o vacío que existe en los procedimientos administrativos.

El 28 de junio de 1994, el diputado Fauzi Hamdan Amad presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dada la importancia que reviste dicha ley para nuestro estudio, consideramos pertinente transcribir en su totalidad la exposición de motivos.

“En abril de 1992, la Comisión de Justicia de esta Cámara de Diputados, por conducto de la subcomisión de Justicia Administrativa, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por representantes de los tres poderes de la Unión, con el propósito de preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El documento inicial, producto del trabajo de dicho grupo plural, fue sometido a una amplia y profunda revisión por parte de las direcciones jurídicas de las dependencias del propio Ejecutivo Federal y de la dirección general de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, así como en diferentes foros profesionales y académicos, que ha culminado con esta iniciativa que someto a la consideración de esta soberanía.

El largo trecho desde que se formó dicho grupo plural hasta esta fecha, en que se presenta la iniciativa de ley, produjo durante dicho lapso más de siete versiones que se fueron depurando y ajustando sucesivamente en función de las observaciones y modificaciones propuestas por los propios integrantes del grupo plural, direcciones jurídicas de las dependencias del Ejecutivo Federal y miembros distinguidos del foro mexicano. A todos los que intervinieron en la formulación de esta iniciativa y en su

enriquecimiento, nuestro más sincero agradecimiento y reconocimiento a su magnífica labor.

Todo Estado democrático que se precie de serlo, tiene la obligación ineludible de dar certeza y seguridad jurídica a sus relaciones con los particulares.

Las administraciones pasadas, incluyendo la actual, han realizado reformas administrativas como parte del proyecto nacional, para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas administrativas, simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la administración pública federal presentan los particulares, a través de adecuaciones en el ámbito interno de la administración, al igual que mediante reformas a diversas leyes administrativas. Sin embargo, consideramos que cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente, sistemática de la administración pública federal.

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados; el aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes; la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar ante la administración; ineficiencias; en muchos casos duplicidad de funciones; inseguridad e indefensión jurídicas que aún subsisten en algunas instancias de la administración pública, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa.

Ciertamente que se ha avanzado, fundamentalmente a partir de la década de los 60, en cuanto a una reforma administrativa integral, pero tal avance ha sido, básicamente, en el ámbito interno de la administración, conforme a los principios de la ciencia de la administración, mas no en el establecimiento de principios legales que rijan toda la actuación de la administración pública. Es menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir, principios de competencia, elementos del acto administrativo, que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, efectos por la ausencia de

uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo.

Salvo la materia fiscal, hoy en día existe una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fija sus propios principios, muchas veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica.

Es también innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la administración pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales. No obstante ello, también es cierto que es necesario contar con un ordenamiento legal que instituya un solo procedimiento que regule la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa.

Hablar de justicia administrativa es concretar, en su especie, una rama de la justicia en general. No puede significar más que una clase de justicia que queda individualizada o concretada por su relación con la actividad pública.

La presente administración ha continuado y profundizado la reforma administrativa, que se ha concretado en una reestructuración de la propia administración pública; ha intensificado en múltiples áreas de la actividad de la administración un proceso de desregularización al igual que una mayor transparencia en su actuación. Empero, dicha reforma quedaría inacabada, por muchos esfuerzos que se hagan, si no va acompañada de un ordenamiento legal que venga a llenar el vacío que impera hoy en día en nuestro sistema jurídico, mediante una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que cumpla con los objetivos y metas antes señalados.

FUNDAMENTO, PRINCIPIOS Y CRITERIOS QUE ORIENTAN LA PRESENTE INICIATIVA.

A) Fundamento Constitucional.

Dentro del régimen de derecho en que vivimos, y conforme a la estructura jerárquica de las normas jurídicas, la primera cuestión que se planteó para la formulación de la iniciativa, es si el Poder Legislativo tiene facultades para aprobar una Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Conforme al artículo 73, fracción XXX de nuestra ley suprema, dentro de las

facultades implícitas que tiene el Poder Legislativo, se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad.

B) Denominación de la ley y su ámbito de aplicación.

El título de la ley fue denominado "Ley Federal de Procedimiento Administrativo" y no "Código Federal Administrativo", porque esta última denominación es más amplia que la primera, y si bien contiene la iniciativa principios rectores de la actuación de la administración pública, no menos lo es que no incluye y comprende toda la parte sustantiva que una ley tendría que regular para merecer tal denominación propuesta, sin que ello obste para que en el Título Segundo de la iniciativa, principalmente, se desarrollen principios rectores del acto administrativo que constituye la forma en que se expresa la voluntad de la administración pública en el ejercicio de su función administrativa. Se hace especial énfasis al procedimiento administrativo que es el conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la administración pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes le atribuyen competencia. A la luz de la teoría general del proceso, de la cual no está ajena el procedimiento administrativo, como especie de otros procedimientos, (Legislativo y Judicial), constituye el camino, condicionado jurídicamente, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior. Caminos de producción jurídica los hay tantos como formas perceptivas que sirven como reglas de producción de otras manifestaciones jurídicas. El motivo político-legislativo que en todo caso justifica la elaboración de un derecho procesal administrativo es el empeño de proporcionar a los hombres que obtienen su derecho en cada caso particular, a través de las autoridades administrativas, las mismas garantías de juridicidad, o lo que es lo mismo, la aplicación del derecho administrativo, material o sustantivo.

La necesidad de observar ciertas formas se considera con razón una garantía al debido proceso legal, esto es, que el contenido se adapte a la forma. Un procedimiento administrativo es una manera adecuada y eficaz de instrumentar, en el ámbito administrativo, el debido proceso legal consagrado en el artículo 14 constitucional.

En el párrafo anterior se dijo que esta iniciativa de ley no sólo se concreta a establecer el procedimiento administrativo para la producción del acto administrativo final, sino también, debe contener principios rectores de la actuación administrativa. La falta de una ley uniforme en materia administrativa y la carencia, como se indicó con antelación, de una unidad integral de las diversas leyes administrativas, ha dado lugar a que el Poder Judicial integre principios jurisprudenciales para suplir las deficiencias de algunos de nuestros ordenamientos legales administrativos, a fin de procurar la realización y vigencia de los principios de legalidad y del debido proceso legal.

En el Título Primero, se señala que la ley es aplicable a toda la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, excluyendo de su aplicación al Banco de México, Procuraduría General de la República, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral, a las empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas, al igual que a las materias: fiscal, de responsabilidad de los servidores públicos y de competencia económica. No obstante que dichos entes forman parte de la estructura de organización del Poder Ejecutivo, por razón de las funciones que se le tienen encomendadas por la propia Constitución, sus leyes orgánicas y diversos ordenamientos legales, se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa, y por ello se consideró conveniente excluirlas de la aplicación de esta ley, máxime que dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y en lo adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas. A las empresas de Participación Estatal, también se les excluye, en virtud de que en razón de sus actividades quedan encuadradas más en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, de carácter civil o mercantil, y no propiamente dichas en actividades de función administrativa, sin perjuicio naturalmente de que en los términos de la ley que las regula continúen sujetas al control y vigilancia de la administración centralizada conforme al principio de autonomía de gestión.

C) Principio de competencia.

En el Título Segundo de la iniciativa se establece la normatividad relativa a los principios de competencia, que parte, dentro de un régimen de Estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en ley y es irrenunciable.

D) Principio de imparcialidad.

El Capítulo III, del Título Tercero establece y regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, similares a las que son aplicables al Poder Judicial, todo ello con el propósito evidente de que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial sin influencias afectivas o de intereses personales que vengán a trastocar la aplicación de la ley.

E) Principio in dubio pro actione.

A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio en favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

F) Principio de oficiosidad.

En el Título Tercero, Capítulo I, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la administración pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, podrá ser declarado caduco el procedimiento.

G) Principio del silencio administrativo.

Comprende el conjunto de normas que definen y esclarecen los efectos del silencio administrativo, cuando la autoridad no contesta en un plazo

determinado una petición del particular. En el artículo 18, correspondiente al Título Tercero de la iniciativa, se fija el criterio de que la resolución se entenderá emitida en forma negativa ficta, excepto en aquellos casos en que la ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de resolución positiva ficta.

H) Principio de exigencia de legitimación.

Las normas de la ley concretan quienes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la administración pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representante, sea de manera fácil, accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular y legitimar el acceso de sujetos a la administración pública cuando sólo tienen interés indirecto o reflejo.

I) Principio de acceso al expediente administrativo.

Bajo tal principio se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente, salvo aquellos que fueren reservados por acuerdo directo de los titulares de las secretarías de Estado, departamentos administrativos u organismos descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados.

J) Principio de gratuidad del procedimiento administrativo.

Bajo tal postulado se establece el principio de gratuidad en sí mismo del procedimiento sin costo alguno para los interesados, salvo el acto final administrativo que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se causen derechos conforme a la Ley Federal de Derechos.

K) Principio de fijación de términos y notificaciones.

Derivados de los principios de celeridad y de economía procesal, establecidos en la iniciativa, los términos se han fijado en plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las

actuaciones administrativas. Igualmente, todo el Título Tercero relativo al procedimiento administrativo, regula en detalle los requisitos generales del procedimiento administrativo, los términos y plazos, información y documentación, comunicaciones y notificaciones, visitas de verificación e inspección, la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento, el cual no requiere mayor explicación, pues se trata de normas procedimentales muy arraigadas en la doctrina y conforme a los criterios jurisprudenciales que han sido dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal, de manera que con tal procedimiento se logra la certeza, celeridad y seguridad jurídicas en favor de los administrados.

L) Requisitos del acto administrativo y su invalidez.

En el Capítulo I del Título Segundo de la iniciativa, se exige que el acto administrativo debe satisfacer los elementos relativos a la existencia legal del órgano, legitimidad del servidor público, objeto, motivo o causa, forma y fin, y ser emitido con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo. La ausencia o irregularidad de alguno de tales elementos de existencia del acto administrativo trae aparejada su invalidez. De manera casuística se clasifican las ineficacias del acto administrativo en inexistencia, nulidad y anulabilidad, de acuerdo a la mayor o menor gravedad del vicio, buscando siempre salvaguardar plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados.

Los actos administrativos se clasifican, en generales e individuales, según sus destinatarios sean sujetos indeterminados o individualizados, respectivamente. Sobre este punto, es importante señalar que es necesario reconocer la existencia de actos administrativos generales y fijar los principios y requisitos para su expedición y validez, ya que en las últimas dos o tres décadas se ha observado que los órganos que integran la administración pública federal, centralizada y descentralizada, en forma creciente han dictado reglas, resoluciones, órdenes y, en general, disposiciones de carácter global dirigidas a un número indeterminado de personas, como instrumentos para lograr una mejor aplicación de la ley que corresponde a su ámbito de competencia. Así, encontramos un sinnúmero de resoluciones de carácter general dictadas por diversas autoridades administrativas en distintas materias, tales como la fiscal, bursátil, en relación con el régimen de concesiones para la explotación de bienes del dominio público o para la prestación de servicios públicos; en materia monetaria y bancaria; cambiaria, de seguros y fianzas; asentamientos humanos y reordenación urbanística; inversión extranjera y en muchas otras materias que prácticamente abarcan todas las actividades que bajo la

función administrativa lleva a cabo la administración pública. Esas regulaciones generales constituyen verdaderas fuentes del derecho administrativo que llegan a ser, en muchas ocasiones, más ricas y extensas que la propia ley que les sirve de fundamento para actuar.

Este fenómeno no es exclusivo de nuestro país; por el contrario, es común para la mayor parte de los países del mundo y desde luego ha planteado el problema de si tales reglas o disposiciones generales emitidas por los órganos secundarios de la administración pública son o no constitucionales, ya que, en algunos casos, pudieran invadir la esfera de competencia de la función legislativa y rebasar con mucho el contenido y alcance de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, o bien, arrogarse facultades reglamentarias que son de la exclusiva competencia del titular del Poder Ejecutivo Federal.

A la luz de la estructura que integra todo el sistema institucional del derecho mexicano, ciertamente es necesario ubicar tal categoría de actos y determinar, fijando sus requisitos, cuando es válido emitirlos, sin invadir la esfera de competencia legislativa y reglamentaria de los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente.

Hoy en día, en efecto, no hay posibilidad alguna de gobernar una sociedad como la actual, cuyas interrelaciones son cada vez más complejas y sutiles, sin una administración que asegure el supuesto de sus mantenimientos básicos comunes y que disponga para ello de una extensa gama de facultades, dentro de los límites constitucionales. Es evidente que los reglamentos y los actos administrativos generales son figuras diferentes e irreductibles. Los primeros se integran en el ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos generales no tienen el carácter integrador o complementario de la ley, pues sólo son la fase ejecutiva o de aplicación, bien sea de actos reglados o discrecionales; en segundo lugar, el reglamento tiene un poder creador normativo, dentro de los lineamientos de la ley que le sirve de sustento, en tanto que los actos administrativos generales tienen un poder aplicativo de esas normas.

En consecuencia, siempre deberán ser reglamentos que desarrollan una ley cuando tengan por objeto la integración de normas complementarias y secundarias del ordenamiento legal correspondiente, sin rebasar su contenido y alcance. Sin embargo, cabe la posibilidad de establecer en principio que si es factible, conforme al derecho mexicano, que los órganos secundarios de la administración pública puedan expedir actos administrativos generales con destinatarios indeterminados o

indeterminables, como instrumentos para aplicar la ley que les sirve de fundamento, situaciones que se presentan, comúnmente, en la mayor parte de las leyes administrativas, sin que sea preciso que exista un reglamento.

El órgano al que la ley atribuye esa competencia puede expedir actos administrativos de esa naturaleza, como serían los casos; de una convocatoria, concurso o licitación pública; declaratoria de veda en materia de caza y pesca, declaratorias relativas a la prohibición o restricción para la perforación de pozos artesanales para extracción de agua; declaratorias generales en cuanto a la ordenación o reordenación urbanística de uso y destino de suelo; el régimen de normalización, etcétera. Tales actos administrativos generales, no pueden confundirse con los reglamentos propiamente dichos, puesto que se trata de aplicaciones de la propia ley mediante actos administrativos, aunque no necesariamente individuales, en razón de que el objeto mismo del acto, por razón de sus efectos, exige que el destinatario sea indeterminado. Conforme a lo anterior, se advierte claramente que los actos administrativos no innovan un régimen normativo complementario e integrador de la ley, sino que constituyen una auténtica aplicación de la misma.

M) Los recursos administrativos.

El Título Cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Se admite que contra los actos administrativos de carácter general pueda interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente en aquellos casos en que tales actos sean autoaplicativos. Dicho capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.”⁸²

⁸² Diario de debates de la Cámara de Diputados. AÑO III. No. 23 correspondiente al día 28 de Junio de 1994.

Como se observa de la transcripción, el propósito de la ley, era poder sintetizar los procedimientos administrativos, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados, sin embargo, dicha buena intención, no se ha podido concretizar, no por falta de voluntad política administrativa, sino por el mismo dinamismo de la Administración Pública, como intentaremos demostrar, no por ello, deja de ser un buen inicio para lograr una mejor, más eficiente y justa Administración Pública.

3.2.- BREVE ESTUDIO DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El presente trabajo de investigación tiene como objeto de estudio al Recurso de Revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y toda vez que éste ordenamiento jurídico representa el contexto de dicho medio de defensa, y como se comentó anteriormente es necesario hacer un breve análisis de la citada ley, con el propósito de tener una idea más concreta de todos y cada uno de los elementos que integran dicho recurso.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se publicó el día 04 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 1o. de junio de 1995. Esta Ley está dividida en seis títulos que a su vez se subdividen en capítulos como sigue:

1.- Título Primero "Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales".

a) Capítulo Único, arts. 1 y 2 .

2.- Título Segundo "Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos".

a) Capítulo Primero "Del Acto Administrativo", arts. 3 y 4.

b) Capítulo Segundo "De la Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo", arts. 5 a 7.

c) Capítulo Tercero "De la Eficacia del Acto Administrativo", arts. 8 a 10.

d) Capítulo Cuarto " De la Extinción del Acto Administrativo", art. 11.

3.- Título Tercero "Del Procedimiento Administrativo".

a) Capítulo Primero "Disposiciones Generales", arts. 12 a 18.

b) Capítulo Segundo "De los interesados" arts. 19 y 20.

c) Capítulo Tercero "Impedimentos, Excusas y Recusaciones", arts. 21 a 27.

d) Capítulo Cuarto "De los Términos y Plazos", arts. 28 a 32.

- e) Capítulo Quinto "Del Acceso a la Documentación e Información", arts. 33 y 34.
- f) Capítulo Sexto "De las Notificaciones", arts. 35 a 39.
- g) Capítulo Séptimo "De la Impugnación de Notificaciones", arts. 40 y 41.
- h) Capítulo Octavo "De la Iniciación", arts. 42 a 45.
- i) Capítulo Noveno "De la Tramitación", arts. 46 a 56.
- j) Capítulo Décimo "De la Terminación", arts. 57 a 61.
- k) Capítulo Décimo Primero "De las Visitas de Verificación", arts. 62 a 69.

4.- Título Cuarto "De las Infracciones y Sanciones Administrativas".

- a) Capítulo Único, arts. 70 a 80.

5.- Título Quinto "Medidas de Seguridad".

- a) Capítulo Único, arts. 81 y 82.

6.- Título Sexto "Del Recurso de Revisión".

- a) Capítulo Primero "Disposiciones Generales", arts. 83 a 96.

7.- Transitorios, artículos primero a cuarto.

De la primera aproximación, a la estructura de la ley, se desprende la intención por parte de ésta de regular y sistematizar los procedimientos administrativos, pero dicha ley en comento rebasa sus límites y entra en cuestiones de derecho sustantivo, hecho que no le es propio, en ese mismo sentido se pronuncian el maestro Miguel Acosta Romero y coautores al decir:

"No obstante que su nombre es relativo al procedimiento administrativo, la Ley va más allá, pues en su Título Segundo habla del régimen jurídico de los actos administrativos y en el Título Cuarto habla de las infracciones y sanciones administrativas; de lo que en nuestra opinión, desborda los límites que teóricamente debiera contener una Ley de Procedimiento Administrativo. Ya que evidentemente, el régimen jurídico del acto administrativo no es materia de procedimiento, sino es cuestión sustantiva y las infracciones y sanciones tampoco son materia que deba contener una Ley de Procedimiento, a menos que se trataran de infracciones y sanciones a la propia ley.

El procedimiento estrictamente administrativo previsto en la LFPA, está contenido en los artículos del 12 al 69 que son los que regulan el procedimiento y del 83 al 96 que prevén el recurso de revisión. El Procedimiento regulado, creemos que es tanto el de oficio como el que se lleva a cabo a petición de parte (artículos 12 y 13), es decir, el

procedimiento que regula esta Ley, es tanto el interno dentro de la Administración Pública Centralizada Federal, como el externo en que intervienen los particulares.”⁶³

Antes de entrar al estudio pormenorizado de la ley, es necesario aclarar que sólo se transcribirán los preceptos dependiendo de su importancia para nuestro tema de estudio, es decir, no todos los artículos serán transcritos, algunos solamente se comentarán, otros se obviarán, dependiendo como ya se mencionó de su importancia.

Corresponde el estudio del Título primero, "DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS GENERALES", Capítulo Único, integrado por los artículos 1 y 2.

"ART. 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y practicas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4-A de esta Ley.

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

Este artículo establece que dicha ley se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, dicha forma de organización administrativa en la actualidad esta integrada por:

- a) El Presidente de la República;**
- b) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y,**
- c) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

La estructura anterior es de conformidad con los artículos 89, 90, 91, 92, 93 y 102 de la Constitución Política y los artículos 1o., 2do. y 4to. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además quedan excluidas expresamente de la aplicación de dicha ley las siguientes materias; Fiscal,

⁶³ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal "Comentadas por" Miguel Acosta Romero "et. al." op. cit. p. 104.

Financiera, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Electoral, Competencia Económica, Justicia Agraria, Justicia Laboral y el Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Este artículo nos parece acertado al disponer la exclusión de las materias antes mencionadas, toda vez que las mismas tienen un alto grado de desarrollo e independencia, además debemos recordar que casi todo el procedimiento administrativo se encuentra condicionado por su objeto o materia.

Este artículo establece el ámbito de aplicación de la ley en estudio, pero no determina cuál es la autoridad competente para aplicar dicha ley, además de que las materias enlistadas están consideradas 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 se hace referencia al Código Fiscal de la Federación."⁶⁴

El artículo 2 prescribe que: "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".

El artículo transcrito en el párrafo anterior, establece el carácter supletorio de esta ley con respecto a "las diversas leyes administrativas reguladas por la misma", en nuestra opinión, consideramos que esta expresión es desafortunada, toda vez que, no enumera ni cita a que leyes administrativas se refiere con dicha expresión. Por otra parte, pudiera entenderse que se trata de una ley de jerarquía superior que regula a otras leyes, lo cual es imposible en nuestro sistema jurídico, de conformidad con el artículo 133 Constitucional, que establece, que la Constitución es la única ley suprema y todas las demás leyes federales tienen igual jerarquía entre sí.

Sumado a lo anterior, esta ley tiene un carácter eminentemente supletorio, es decir, que prevalecen todas las disposiciones de las leyes administrativas de cada materia y sólo en caso de lagunas en cada ley, o de remisión expresa se aplicará la LFPA. Dicho de otra manera, la supletoriedad opera a la inversa, es decir, del ordenamiento especial se remite al general, pero además, el ordenamiento que se pretende suplir

⁶⁴ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal "Comentadas por" Miguel Acosta Romero "et. al." op. cit. p. 191.

debe admitir expresamente dicha supletoriedad y señalar la jerarquía de los estatutos aplicables para tal fin.

Un ejemplo es el artículo 145 de la Ley General de Población que a continuación transcribimos:

“Los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al servicio de Migración, se regirán por las disposiciones que a continuación se mencionan y, en forma supletoria, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.”

2.- Mención especial merece El Título Segundo que se denomina “Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos” y se compone de cuatro capítulos que son:

- a) Capítulo Primero “Del Acto Administrativo”, arts. 3 y 4.
- b) Capítulo Segundo “de la Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo”, arts. 5 a 7.
- c) Capítulo Tercero “De la Eficacia del Acto Administrativo”, arts. 8 a 10.
- d) Capítulo Cuarto “De la Extinción del Acto Administrativo”, art. 11.

Consideramos que este Título Segundo pertenece a la parte Sustantiva del Derecho, razón por la cual en nuestra opinión, no debe estar inserto en una Ley que regula el procedimiento administrativo, además de que el Acto Administrativo es objeto de regulación por muchas leyes que aplica la Administración Pública y no solo la centralizada, siendo aún más grave que una Ley que tiene un carácter supletorio pretenda regular cuestiones de Derecho Sustantivo que están por encima de su objeto y naturaleza.

En tal virtud, creemos pertinente remitirnos al Capítulo Primero de este Trabajo, por ser el estudio correspondiente al multicitado Derecho Sustantivo.

3.- A continuación analizaremos el Título Tercero, denominado “DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”.

a) El Capítulo Primero denominado “Disposiciones Generales”, se encuentra regulado del artículo 12 al 18.

En este Capítulo resalta el artículo 13, el cual establece los principios rectores del procedimiento administrativo que son: el de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fé.

El artículo 14, establece la potestad de iniciar el procedimiento administrativo a favor del particular (petición de parte) y de la Administración (de oficio).

También es importante lo establecido en el artículo 15, en el cual la Ley es muy clara al disponer que la Administración no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley, con lo cual delimita aún más su competencia en beneficio de los particulares. Este mismo artículo en su segunda parte consigna los requisitos mínimos generales que toda promoción ante la Administración debe de contener, así como establece la obligación del particular de adjuntar a su escrito inicial los documentos que acrediten su personalidad.

El artículo 16 establece las obligaciones que tiene la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, este precepto consta de diez fracciones, las cuales nos parecen enunciativas mas no limitativas, ya que la fracción IX engloba a las otras nueve al disponer que la Administración Pública Federal tiene la obligación de "tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones", formula en la que en nuestra opinión, se resumen todas las obligaciones que tiene la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares.

El artículo 17 establece la figura del Silencio Administrativo y sus consecuencias tanto negativa como positiva, pero dicho numeral no será objeto de comentario alguno en este apartado, toda vez que constituye el tema central de estudio, del siguiente punto del presente Capítulo (3.3.- Positiva y Negativa Ficta)

El Artículo 17 A y 17 B se adicionaron a la LFPA mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 24 de diciembre de 1996, el primero de éstos incorpora la figura procesal de la prevención por lo que respecta al escrito inicial cuando éste no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos por la Ley, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que dentro del término de cinco días hábiles subsane la omisión. Además establece que dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y cuando éste no sea expreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial. De no desahogarse la prevención en el término señalado, la autoridad desechará

dicho escrito. La Ley establece que si la autoridad no hace el requerimiento respectivo dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto.

El Artículo 17 B, establece que los plazos para que la autoridad conteste, empezarán a correr al día inmediato siguiente al de la presentación del escrito correspondiente. Consideramos que el contenido de este artículo es una adición necesaria para hacer más explícito el Artículo 17 y el administrado tenga seguridad jurídica del momento a partir del cual empieza a correr el plazo para que la autoridad conteste la instancia planteada.

El Artículo 18, establece: "El Procedimiento Administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que pudieran darle los interesados. En caso de corresponderles a éstos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley."

El precepto transcrito se relaciona con el artículo 60 que prevé la declaratoria de caducidad en los procedimientos iniciados a instancia del administrado, cuando exista paralización por causas imputables al mismo; pero le impone la obligación a la Administración Pública de hacer del conocimiento del interesado que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

El Capítulo Segundo de este mismo Título Tercero, se intitula "DE LOS INTERESADOS", y consta de dos artículos que son el 19 y 20. El artículo 19 se divide en 3 párrafos que a continuación desglosamos:

- El primer párrafo contiene un principio procesal evidente, que es quien tiene capacidad de ejercicio puede actuar por sí o por medio de representante o apoderado.
- El segundo párrafo nos establece las formas de acreditar la representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público (poder notarial), pero tratándose de personas físicas las faculta también para poder acreditar dicha representación mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y los testigos ante las propias autoridades o

fedatario público, o bien en declaración en comparecencia personal del interesado. Consideramos que esta segunda parte del párrafo en estudio es menos formal en cuanto a la representación de los particulares con el objeto de hacer operativos los principios que rigen el desarrollo del procedimiento administrativo, consignados en el Art. 13 del ordenamiento en estudio.

- A su vez el párrafo tercero faculta al interesado o su representante legal, para que mediante escrito firmado autorice a la o las personas que estime pertinente, las cuales podrán realizar todos los actos mencionados en el párrafo anterior con excepción del desistimiento y la renuncia de derechos, por así disponerlo la ley.

El artículo 20 establece un principio de economía procesal, al determinar que cuando exista pluralidad de actores o interesados en un procedimiento administrativo, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante común o interesado que expresamente hayan señalado y, en su defecto con el que figure en primer término, consideramos que la disposición anterior reditúa en beneficio tanto para la Administración como para el particular, ya que con esta se busca hacer efectivo el principio de economía procesal, ya que es menos el tiempo utilizado en notificar a un interesado que a todos y cada uno de los que figuren en el Procedimiento Administrativo.

El Capítulo Tercero del Título Tercero se refiere a "IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES", este Capítulo se encuentra regulado del artículo 21 al 27, en este Capítulo se observa regulado un régimen general de impedimentos, excusas y recusaciones, tomado del modelo que impera en materia judicial a fin de garantizar en todo tiempo de la tramitación del Procedimiento Administrativo la imparcialidad del funcionario que tiene conocimiento del mismo y la potestad de dictar la resolución definitiva. Este mismo Capítulo otorga la potestad al interesado de promover la recusación en cualquier tiempo del procedimiento administrativo, cuando el servidor público no se inhibiere a pesar de existir alguno de los impedimentos señalados en el artículo 21, dicha recusación se tramitará a través del incidente respectivo, el cual se encuentra regulado del artículo 25 al 27.

d) El Capítulo Cuarto de este mismo Título Tercero, se refiere "DE LOS TERMINOS Y PLAZOS" y comprende del artículo 28 al 32 de la Ley.

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

Además, otorga la facultad al titular de la Dependencia de suspender los términos por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada dicha suspensión.

Otra cosa que nos parece lógica jurídicamente hablando, es la de que la autoridad podrá de oficio o a petición de parte interesada habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

De suma importancia nos parecen las disposiciones contenidas en el artículo 29, pues éstas como veremos otorgan seguridad jurídica a los administrados al resolver la situación que se plantea cuando el último día del plazo sea inhábil o no exista el mismo día en ese mes de calendario, disponiendo, que en los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días (es decir, hábiles e inhábiles); cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo vence el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; además dispone que cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

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

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

El artículo 30 nos indica que el horario de actuaciones será el establecido y publicado en el Diario Oficial de la Federación por cada Dependencia, pero en su defecto será el comprendido entre las 8:00 y las 18:00 horas.

Por otra parte, el artículo 31 dispone, que los plazos se podrán ampliar de oficio o a petición de parte interesada, sin que dicha ampliación exceda de la mitad del plazo previsto originalmente.

Otro precepto que otorga seguridad jurídica a los administrados es el artículo 32, que dispone que para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquellos no excederán de 10 días.

e) El Capítulo Quinto se intitula "DEL ACCESO A LA DOCUMENTACION E INFORMACION" y se compone de dos artículos que son el 33 y 34.

Este Capítulo estructura las normas relativas al derecho de los interesados de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el mismo, con excepción de los procedimientos en materia de defensa y seguridad nacional o sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Consideramos que las materias relativas a comercio e industria, no se le aplica esta Ley por disposición del párrafo 2do. del artículo 1o.

El artículo 34 establece el derecho que tienen los interesados a solicitar que se les expida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo, salvo los casos mencionados anteriormente.

Consideramos correcta la disposición anterior ya que no siempre es suficiente con tener acceso al expediente, ya que a veces se necesita tener copia certificada por ejemplo: para expresar agravios en un recurso o para que el abogado esté en posibilidad de estudiar el caso más detenidamente con el objeto de estructurar una mejor defensa en favor de su cliente.

f) El Capítulo Sexto se denomina "DE LAS NOTIFICACIONES", y se encuentra regulado del artículo 35 al 39.

Este capítulo contiene un sistema para realizar las notificaciones copiado del sistema general que impera en el Derecho Procesal Común, pues como veremos establece las formas y términos más comunes de notificación como son: la notificación personal, la notificación por correo certificado con acuse de recibo, por edicto, por correo ordinario, mensajería, telegrama o previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax. Encontramos en este capítulo la innovación del telefax, forma que no se encuentra contemplada en el Derecho Procesal Común pero aceptada en materia administrativa. Pero lo más importante de este capítulo es que en él se establece el momento a partir del cual surten efectos los diferentes tipos

de notificación, y por tanto el momento a partir del cual empieza a correr el plazo para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo o bien para interponer los medios de impugnación en contra del mismo.

El artículo 39 contiene un precepto que otorga seguridad jurídica al administrado, al disponer que toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de 10 días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, sumado a lo anterior la notificación deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y el plazo para su interposición, con lo anterior el administrado tiene el derecho de saber que recurso procede, así como el plazo y órgano ante el cual se debe de interponer, con lo cual se le brinda la oportunidad de preparar su defensa.

La base de la impugnación de todos los actos es la notificación de los mismos, razón por la cual consideramos acertado el que en la LFPA exista un capítulo que se refiere a la "IMPUGNACIÓN DE NOTIFICACIONES", el cual consta de dos artículos que son el 40 y 41, y dentro de sus preceptos, consideramos importantes los siguientes:

Las notificaciones irregularmente practicadas, surtirán efectos partir de la fecha en que se haga la manifestación expresa por el interesado o su representante legal, de conocer su contenido o se interponga el recurso correspondiente. (art. 40 LFPA)

"El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubiesen apegado a lo dispuesto en esta ley, conforme a las siguientes reglas:

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

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

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo correspondiente ante la autoridad

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

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

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

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

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.”⁶⁵

h) Ahora analizaremos el Capítulo Octavo denominado, “DE LA INICIACIÓN”, que se encuentra regulado del artículo 42 al 45 de la LFPA, y que en nuestra opinión, constituye uno de los más importantes junto con el Noveno y Décimo, por ser éstos los que regulan el Procedimiento Administrativo en general.

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

⁶⁵ Artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

El primer párrafo del artículo transcrito, faculta al administrado para poder hacer uso de los medios modernos de comunicación con el objeto de presentar a través de éstos los escritos dirigidos a la Administración Pública, pero en el caso de que el administrado utilizase el telefax, cabe preguntarnos como comprobaría éste último que la Administración recibió el escrito de mérito.

Este mismo párrafo establece una excepción, al disponer que cuando se trate del escrito inicial de impugnación, éste deberá presentarse en las oficinas administrativas correspondientes. Del estudio sistemático de la Ley , en nuestra opinión, dichos casos son los siguientes:

- 1) Cuando se trate de la impugnación de notificaciones irregulares (art. 41).
- 2) Cuando se trate de la interposición del Recurso de Revisión (art. 86).

El párrafo segundo y tercero no serán objeto de comentario alguno de nuestra parte, por contener normas relativas a la Autoridad en caso de que ésta sea incompetente en relación al escrito recibido, y ser por demás claras.

El primer párrafo del artículo 43 impone a las unidades de recepción de documentos de las dependencias y entes de la Administración Pública Federal centralizada, la obligación de no rechazar los escritos presentados por los particulares. Consideramos ésta obligación como un acierto del legislador, ya que las unidades de recepción de documentos, comúnmente denominadas Oficialía de Partes, no tienen por qué hacer valoración alguna del escrito inicial ante ellas presentado, ya que antes de desechar un escrito

se tiene que realizar un estudio minucioso por parte de la autoridad con competencia para resolver el fondo del asunto.

El segundo párrafo de este mismo artículo 43 incorpora la figura de la prevención, con el objeto de que el interesado subsane la falta de algún requisito, que en nuestra opinión, se trata de requisitos no esenciales, tales como omitir el domicilio para oír y recibir notificaciones, por que de tratarse de algún requisito esencial su omisión, daría como resultado el desechamiento del escrito inicial. Este artículo se relaciona con el artículo 17-A del mismo ordenamiento ya comentado, que también consigna la figura de la prevención y que en nuestra opinión, lo hace de una manera más concreta y menos confusa que el artículo 43.

El artículo 44 establece que: "Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello."

En este numeral debemos remitirnos al comentario hecho al artículo 2o., con respecto al carácter supletorio del ordenamiento en estudio, además éste artículo habla de medidas provisionales, pero remite a las leyes administrativas de la materia, para conocer cuales son, con el objeto de asegurar la eficacia de la resolución, pero no especifica a que tipo de resolución se refiere. Pero de la lectura sistemática de la LFPA, vemos que en ninguno de sus 96 artículos que la componen se establecen las medidas provisionales mencionadas en el presente artículo, razón por la cual lo consideramos fuera de contexto, y por supuesto su necesaria reforma al numeral en comento o la inclusión en la ley de las citadas medidas.

El artículo 45 establece la posibilidad de la acumulación de los procedimientos, por parte de los titulares de los órganos administrativos ya sea de oficio o a petición de parte interesada, contra dicha resolución de acumulación no procederá recurso alguno. Consideramos acertada la posibilidad de Acumulación de los procedimientos, a fin de evitar duplicidad o multiplicidad de situaciones, además de que es aconsejable que las cuestiones relacionadas o conexas entre sí, se resuelvan al mismo tiempo y por la misma autoridad, con el fin de evitar resoluciones contradictorias.

Además el artículo 13 establece que: "la actuación administrativa en el procedimiento administrativo se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fé", con lo que en nuestra opinión, el artículo 45 vendría a ser una forma de aplicación del numeral expuesto.

i) El Capítulo Noveno denominado "De la Tramitación", se encuentra regulado del artículo 46 al 56. Este Capítulo merece especial atención por contener la regulación de la etapa probatoria y conclusiva del procedimiento administrativo.

Debido a la importancia del presente Capítulo, consideramos necesario transcribirlo en su totalidad, y al final hacer los comentarios y análisis correspondientes, con el objeto de tener una visión esquemática del mismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se recibiese el informe u opinión, cuando se trate de informes u opiniones

obligatorios o vinculantes, se entenderá que o existe objeción a las pretensiones del interesado.

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

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

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

Del Capítulo transcrito, observamos que desde la iniciación hasta la formulación de alegatos por las partes, los plazos son en verdad reducidos, además el planteamiento de algún incidente, incluyendo el de recusación, no suspende la tramitación del procedimiento administrativo. Destaca la posibilidad de ofrecer pruebas supervenientes por parte del interesado, siempre y cuando no se hubiese emitido la resolución definitiva, consideramos que las disposiciones anteriores tienen el propósito de hacer operativos los principios contenidos en el artículo 13 de la LFPA.

No obstante los aciertos anteriores, en nuestra opinión, la etapa probatoria se encuentra regulada de manera deficiente, toda vez que la Ley en sus artículos 50, 51 y 52 no establece de una manera clara la regulación de los momentos en que se divide la etapa probatoria y que son:

- a) Ofrecimiento
- b) Admisión
- c) Preparación, y;
- d) Desahogo.

Por lo que respecta a la fase de Ofrecimiento el artículo 50 establece en su párrafo primero: “En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades.....”

Y en su párrafo tercero dispone: “El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas.....”

De la lectura de los párrafos anteriores observamos, que la Ley no nos indica el plazo para ofrecer pruebas, ni el término para que la autoridad emita el Acuerdo Admisorio correspondiente.

En opinión nuestra, esta laguna debe ser subsanada por el legislador, con el propósito de que el ordenamiento en estudio cumpla con su finalidad de lograr una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

Sobre este particular consideramos, que al ser la LFPA un ordenamiento de carácter supletorio de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2, prevalecerán las disposiciones de la ley específica de la materia sobre las contenidas en la LFPA.

j) Ahora analicemos el Capítulo Décimo intitulado "DE LA TERMINACIÓN". El cual se encuentra regulado del artículo 57 al 61.

En el artículo 57 se enumeran las causas de terminación del procedimiento administrativo, las cuales en opinión nuestra, son las más comunes y que son las siguientes:

- 1) La resolución del mismo; éste es el modo normal de extinción del procedimiento administrativo.
- 2) El desistimiento;
- 3) La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
- 4) La declaración de caducidad;
- 5) La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y
- 6) El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

Por lo que respecta al comentario de este precepto, nos remitimos a lo vertido respecto del Acto Administrativo, en el Capítulo Primero del presente Trabajo de Investigación.

El artículo 58 faculta al interesado a desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, pero con la condición de que éstos no sean de orden e interés públicos.

Este mismo artículo en su segunda parte, establece que si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquel que lo hubiese formulado.

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

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

El párrafo primero del artículo transcrito, impone la obligación a la Autoridad de dar a conocer a los particulares antes de dictar la resolución definitiva, las cuestiones introducidas por ella “de oficio” , para que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes, cumpliendo así el legislador con la garantía de Audiencia.

El párrafo segundo establece el principio de congruencia, pero en nuestra opinión, consideramos que el artículo 17 que ya se comentó, y que por obvias razones, no repetimos los comentarios, pudiera representar un obstáculo para su operatividad y aplicación.

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

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

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

Por lo que respecta a este artículo, sólo diremos que de conformidad con el artículo 17 del mismo ordenamiento, previamente analizado, el término para que las autoridades administrativas emitan su resolución es de 4 meses.

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

En opinión nuestra, éste artículo tiene una redacción contradictoria, ya que en su primera parte faculta a la Autoridad para emitir un acto sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, y en su segunda parte condiciona dicha emisión al respeto de las garantías individuales, lo cual equivale a un contrasentido.

k) Capítulo Décimo Primero “De las Visitas de Verificación”, Arts. 62 a 69. Por lo que respecta a este Capítulo, consideramos que una Ley que por definición es supletoria de conformidad con su artículo 2o., no puede otorgar facultades generales a las autoridades administrativas para realizar Visitas de Verificación, ya que esas facultades deben estar precisadas en cada Ley, y no en una Ley supletoria. Además, de que en estricto sentido este Capítulo no forma parte del Procedimiento Administrativo sistemático y unitario que es el objeto de regulación de la presente Ley en estudio. Por los razonamientos expuestos anteriormente, no haremos ningún tipo de análisis o comentario en particular de cada uno de los artículos que comprenden este Capítulo.

4.- El Título Cuarto “De las Infracciones y Sanciones Administrativas”, Capítulo Único, se encuentra regulado del artículo 70 al 80. Dicho título en todos los artículos que lo componen no establece los supuestos de las infracciones, simplemente se limita a establecer de manera enunciativa las modalidades en que podrán consistir las sanciones administrativas (Art. 70).

También hace referencia de que dichas sanciones "deberán estar previstas en las leyes respectivas", consideramos que tanto los supuestos de las infracciones como las sanciones a las mismas, deben estar contenidas en la ley de la materia y que la redacción de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es técnicamente errónea, toda vez que de conformidad con su artículo segundo ésta tiene un carácter supletorio.

En los artículos 72 a 75 se establece el procedimiento que se seguirá por parte de la administración para imponer la sanción correspondiente al infractor.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos, que tanto las sanciones enumeradas en el artículo 70 como el procedimiento anteriormente citado, no tienen sustento jurídico alguno y debieran derogarse del citado ordenamiento, toda vez que este título en estricto sentido no corresponde a la regulación del procedimiento administrativo en general.

5.- El Título Quinto denominado "Medidas de seguridad", se compone de un Capítulo Único que consta de dos artículos que son el 81 y el 82. El primero de ellos establece que "se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas".

En este Título retomamos lo comentado en el anterior Título en estudio, en el sentido de que dicho artículo no da un concepto o definición clara de lo que es una medida de seguridad, pero además, en su parte segunda reconoce que dichas medidas deben de estar reguladas en las leyes administrativas correspondientes a cada materia en particular, y esto es así, porque recordemos que en derecho administrativo casi todos los procedimientos se encuentran condicionados por el objeto o materia que regulan. No es lo mismo las medidas de seguridad en materia fiscal, en materia de protección al ambiente, en materia aduanera, que en materia de seguridad internacional. Nos remitimos a lo comentado en el título anterior por lo que respecta al carácter supletorio del ordenamiento en estudio.

6.- El Título Sexto "Del Recurso de Revisión", compuesto únicamente por el Capítulo Primero "Disposiciones Generales" regulado del artículo 83 al 96, no será materia de análisis en este apartado, por ser objeto de estudio del Capítulo siguiente y tema del presente trabajo de investigación recepcional.

7.- Transitorios, artículos primero a cuarto. Dentro de los artículos transitorios para objeto del presente estudio sólo adquiere reelevancia el artículo segundo que dispone: "Se derogan todas las disposiciones que se opondan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta ley, se resolverán conforme a la ley de la materia". Este precepto sigue un procedimiento poco ortodoxo para la derogación de los artículos que establecen recursos administrativos, toda vez que este numeral no hace mención expresa a que leyes administrativas se refiere, por lo que consideramos que dicho procedimiento viola lo preceptuado por el artículo 72 inciso f) de la Constitución Federal, el cual establece "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

3.3.- POSITIVA Y NEGATIVA FICTA.

Para comprender el título dado a este apartado, es necesario hablar del llamado silencio administrativo, ya que la positiva o negativa ficta son consecuencias jurídicas que la Ley le otorga a dicha abstención por parte de la Administración Pública.

Esta Institución jurídica surge para resolver la situación siguiente: Un administrado formula una solicitud (instancia) ante la Administración. Si la Administración emite un acto en su favor respecto de la petición hecha, no existe problema alguno. Si emite una resolución negando lo solicitado, el administrado podrá impugnar dicha negativa, através del recurso administrativo o por medio de las vías judiciales correspondientes. ¿Pero qué sucede si la Administración se abstiene de emitir acto alguno ? .

Como se analizó en el apartado 2.3 del capítulo que antecede, uno de los elementos del Recurso Administrativo, es la existencia de una resolución que afecte un derecho o un interés legítimo del particular, es decir, el particular no puede recurrir administrativa o judicialmente mientras no haya un acto que niegue expresamente lo solicitado, de prolongarse dicha abstención por parte de la Administración, se haría nugatorio todo sistema de impugnación, haciendo ilusorios los derechos que las leyes otorgan a los particulares.

“Los órganos de la administración tienen el deber de resolver las cuestiones que los particulares les plantean pero puede suceder que demoren o bien que omitan la decisión, ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren en forma verbal o mediante recursos.

Independientemente de la responsabilidad de los funcionarios, la doctrina encuentra alguna solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la Administración produzca consecuencias legales.

Se pensó en la fórmula de una “presunción legal”, para que con base en ella, la jurisdicción pudiera resolver lo que la Administración no quisiera hacer. De esa manera la pasividad administrativa no convertiría en ilusoria la existencia de lo contencioso. Así se presumió un efecto jurídico a la actividad negativa de la Administración.

La laguna la llenó el llamado silencio administrativo, suponiendo que si la Administración dejaba transcurrir un plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se debería entender como si existiera la decisión previa que impugnar”⁶⁶

Algunos autores estiman que ésta figura jurídica se encuentra inserta dentro del elemento manifestación de voluntad del acto administrativo, como ausencia de ésta. Otros autores consideran que es la falta de forma, otros que se trata de la falta absoluta de acto y por último otro sector de la doctrina incluye al silencio administrativo en la clasificación de los actos presuntos.

Corroborar lo anterior, lo expresado por el maestro Rafael Martínez Morales: “El Silencio Administrativo, ausencia de acto cuando debería haber, es estudiado por un importante sector de la doctrina dentro del elemento manifestación de voluntad, precisamente como ausencia de ésta. Otro grupo de autores habla de esta figura, a propósito de la clasificación de los actos administrativos en expresos, tácitos y presuntos, incluyendo en estos últimos al Silencio Administrativo”⁶⁷

El maestro Miguel Acosta Romero y coautores se pronuncian en el mismo sentido: “El Silencio Administrativo es una institución típica de esta materia, y algún autor estima que es consecuencia de la falta de forma en el acto administrativo. Nosotros consideramos que el Silencio Administrativo no es falta de forma, sino que es falta absoluta de acto, pues entendemos

⁶⁶ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. op. cit. pp. 161 y 162.

⁶⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael L., Derecho Administrativo “Primer Curso”. Harla, México, 1991. p. 237.

que la abstención de la administración pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo ... ”⁶⁸

Nosotros coincidimos con las ideas de estos dos insignes juristas y catedráticos universitarios, en el sentido de que el silencio administrativo es la falta absoluta de acto, por los razonamientos siguientes:

- A) La manifestación de voluntad forma parte de los elementos esenciales del acto administrativo.
- B) La expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que esta actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad.
- C) Dicha exteriorización se materializa a través de la forma, que a su vez constituye otro elemento externo y esencial del acto administrativo, y que por disposición del artículo 16 constitucional, siempre que trascienda a la esfera jurídica del particular, deberá ser escrita. (véase apartado 1.2.2 Elementos del Acto Administrativo, lo relativo a la forma).
- D) Para comunicarse debe existir un canal através del cual se intercomunican emisor y receptor, y en el silencio simplemente no existe emisor.

Con la finalidad de que se comprenda mejor esta Institución Jurídica en estudio, nos permitimos transcribir los conceptos que sobre la misma han elaborado algunos prominentes juristas y doctrinarios.

“El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos; es decir, ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso de los particulares.

El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa.”⁶⁹

⁶⁸ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal “Comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.” op. cit. p. 49.

⁶⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael L. Derecho Administrativo “Primer Curso”. op. cit. p. 238.

“Por otra parte el silencio administrativo, no es una doctrina; para que haya silencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia produzca efectos jurídicos, es necesario que un precepto legal así lo establezca. En este punto las declaraciones jurisprudenciales son concluyentes y no dejan lugar a duda. Así la jurisdicción de agravios ha declarado que el silencio administrativo consiste en la atribución, por disposición general, de un valor concreto al defecto de pronunciamiento expreso de un órgano ante una pretensión que exija una decisión del mismo, sin que por ende, pueda verse la institución en ausencia de tal disposición general determinadora del sentido del silencio.”⁷⁰

“Francisco González Navarro señala que: en su más restringida acepción, el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración.”⁷¹

“El Silencio Administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser:

1.- Que el Silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular; en este caso se ha estimado que sería muy peligroso establecer ese efecto para el Silencio Administrativo, ya que con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la Administración por el simple transcurso del tiempo.

Un ejemplo del Silencio Administrativo que tiene como consecuencia una resolución favorable al particular, está en el Artículo 366, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo al referirse a la solicitud de registro de un sindicato: si la autoridad (administrativa) ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla. Para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la petición de que dicte la mencionada resolución, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Registro de Asociaciones), deberá expedir la constancia respectiva, y en caso de no hacerlo, puede

⁷⁰ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*. op. cit. p. 163.

⁷¹ MARTINEZ MORALES, Rafael L., *Derecho Administrativo “Primer Curso”*. op. cit. p. 238.

suplicarse la constancia, por otros medios de prueba, como son las copias selladas de la solicitud y requerimientos respectivos.

2.- Que el Silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores es respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.....

3.- Que el Silencio Administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.”⁷²

“Además, el llamado Silencio Administrativo no resuelve ningún problema de interpretación de la voluntad de la Administración Pública, ya que precisamente hay ausencia de esa voluntad; tan solo es una ficción legal de efectos jurídicos dados a la inactividad administrativa frente a una pretensión. Por ello, se afirma que hay Silencio Administrativo, cuando una autoridad no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular. Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad. Esa pasividad o incertidumbre, es un hecho al cual la ley presuntivamente le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas. La ley presume “ como ” si se hubiese dictado una decisión.

El Silencio es la inercia de un sujeto y, por lo tanto, ésta eliminada toda forma de actividad externa del mismo. Esa actitud se entiende como una posición de carácter negativo, de ninguna manera podrá concebirse como un acto negativo.

En el fondo del llamado Silencio Administrativo encontramos una ilegalidad en el aspecto formal (falta de respuesta) y, también, de acuerdo con el sentido que se dé a la presunción, al consentir o negar la petición o reclamación del administrado, pudiera producir una ilegalidad sustancial, si con el sentido que se diera a la presunción se lesionaran arbitrariamente los intereses del particular afectado, en contra de lo cual podría iniciar lo contencioso o jurisdiccional.”⁷³

⁷² Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal “Comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.” op. cit. pp. 49, 50 y 51.

⁷³ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. op. cit. p. 164.

"Nuestro sistema legal se ha limitado, con muy contadas excepciones, a establecer como garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares formulada por escrito y de manera pacífica y respetuosa, y de hacer conocer dicho acuerdo en breve término al peticionario. De esta manera el silencio prolongado de la Administración no tiene más que un remedio directo: el de pedir amparo ante la Justicia Federal, lo cual significa que hasta después de la dilatada tramitación del juicio correspondiente, el particular podrá en ejecución del fallo presionar a la autoridad para que dicte su resolución, por lo que prácticamente se le deja en una situación poco satisfactoria."⁷⁴

Hemos visto el surgimiento de esta institución y lo que la doctrina expresa respecto de ella, ahora analizaremos su regulación en el contexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como, también en el Código Fiscal de la Federación, por ser éste último ordenamiento el primero en consignar dicha figura en México.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dicha figura se encuentra regulada en su artículo 17. Pero para interpretar de una forma integral lo preceptuado por este artículo, tenemos que correlacionarlo con lo dispuesto en la fracción X del artículo 16, el párrafo 2o. del artículo 59 y el artículo 94 del citado ordenamiento.

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

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

"ART. 17.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario. A petición del interesado se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable.

⁷⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. op. cit. p. 273.

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

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

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

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

El artículo 17 transcrito en párrafos atrás, pretende hacer extensiva a todas las materias la figura del Silencio Administrativo que hasta antes de la expedición de este ordenamiento legal, solo tenía existencia jurídica en materia fiscal, pero en nuestra opinión, dicha extensión no es posible porque esta figura jurídica se encuentra inserta dentro de una ley que tiene un carácter supletorio de conformidad con lo dispuesto en su artículo segundo, el cual establece: " Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes reguladas por la misma ".

Siendo este ordenamiento de aplicación supletoria, si las leyes reguladas por la misma ¿ Cuáles ? , no prevén expresamente la supletoriedad de la primera o no se encuentra prevista la institución jurídica objeto de la pretendida supletoriedad, ésta última es inoperante.

Este artículo reconoce el plazo de 4 meses que desde hace tiempo ha fijado la Suprema Corte de Justicia para el efecto de que las autoridades cumplan con la obligación a que se refiere el artículo 8vo de nuestra Constitución. (Véase el apartado 1.7 El derecho de Petición y su relación con el silencio de la Administración, en lo referente al concepto de breve término).

Consideramos que la negativa ficta consignada como consecuencia jurídica al silencio por parte de la autoridad administrativa, una vez concluido el plazo legalmente establecido para emitir la resolución que en derecho corresponda; no resuelve el problema de fondo y constituye una violación a lo preceptuado por los artículos 8vo. y 16 constitucionales, toda vez de la redacción del artículo en comento se observa que el mismo deja a la administración en posibilidad de no emitir resolución alguna.

El citado artículo pretende hacer efectiva la operatividad de dicha figura jurídica al establecer que a solicitud del interesado se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución debe entenderse en sentido positivo, creemos que la finalidad de la constancia mencionada es computar el tiempo transcurrido (más de 4 meses) sin que exista resolución expresa por parte de la administración y así actualizar el sentido positivo o negativo de dicha abstención.

Pensamos que el sentido no es lo grave, sino la existencia de esta aberración jurídica (Silencio Administrativo) porque una vez que el particular obtiene la certificación del transcurso del tiempo y por lo tanto la actualización del sentido que la presunción legal le otorgue se encuentra con el problema siguiente:

A) Si se trata de una negativa ficta, y pretende impugnarla a través del recurso administrativo correspondiente como señala el Art. 17 transcrito, que en el caso específico de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en nuestra opinión como no establece la denominación del recurso, entendemos que se trata del recurso de revisión establecido en los artículos 83 al 96 del citado ordenamiento.

El administrado se encuentra imposibilitado para dar cumplimiento con lo establecido en las fracciones IV, V y VI del artículo 86, que nos señalan algunos de los requisitos de fondo y forma que debe cumplir el escrito de interposición del recurso, la fracción IV establece, que se deberá expresar los agravios que se le causan, pero al ser éstos razonamientos jurídicos del porque se le causa perjuicio al administrado, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida, al no estar fundado y motivado el acto por virtud de la negativa ficta no se pueden expresar válidamente dichos agravios.

Por su parte la fracción V señala, que tratándose de la negativa ficta, deberá adjuntarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; razón por la cual estará imposibilitado el recurrente para ofrecer las pruebas a que se refiere la fracción VI, toda vez que no existe el acto o resolución a que hace referencia.

b) Ahora analizaremos el caso de la positiva ficta, veamos el ejemplo siguiente: Un particular solicita la expedición de una licencia de un determinado giro comercial y la ley que regula la materia establece que si la Autoridad no emite resolución expresa en el plazo de 4 meses, se entendera la resolución en sentido afirmativo al solicitante. El particular logra la certificación del transcurso del tiempo y por lo tanto la actualización del sentido positivo de dicha resolución. Ahora cabe preguntarnos ¿Podrá el particular abrir dicho establecimiento comercial con la copia de la certificación obtenida? Nosotros consideramos que la respuesta es No, ya que dicha certificación no substituye a la licencia que debe tener dicho particular, de lo que se concluye que necesitaría de un ulterior procedimiento para obligar a la Autoridad a expedir la citada licencia.

Consideramos que el Silencio Administrativo, dista mucho de resolver el problema de la abstención por parte de la Administración de emitir un acto o resolución, ya que la presunción legal consignada a favor del particular, en nuestra opinión necesita de un ulterior procedimiento para hacerla ejecutoria y ejecutiva, pero además, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no define la positiva ni la negativa ficta. A diferencia del ordenamiento Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal estable dicha definición en sus fracciones III y XIX de su Artículo 2 en los términos siguientes:

“ART. 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

III.- Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo;

XIX.- Negativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido negativo.”

Lo anterior es un avance pero tampoco resuelve el problema de como hacer ejecutoria y ejecutiva dicha presunción.

Como se estableció, haremos una breve referencia al Silencio de la Administración en materia fiscal, el cual se encuentra regulado en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación el cual establece:

“Art. 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 3 meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”

En este artículo a diferencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se establece un plazo de 3 meses para emitir la resolución que en derecho corresponda, toda vez que como se vió al analizar el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la materia fiscal queda excluida de su ámbito de aplicación. Además en materia fiscal la presunción siempre será en sentido negativo a lo solicitado por el promovente por tratarse de los ingresos del Estado, necesarios para cubrir el gasto público, pero al igual que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos encontramos con los mismos problemas para lograr la operatividad de esta figura al momento de que el particular impugna dicha negativa ficta, aquí nos remitimos a los comentarios y razonamientos expuestos en párrafos anteriores por lo que toca a la negativa ficta.

CAPITULO IV

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

4.1.- DIFERENCIA ENTRE EL PODER DE REVISIÓN Y EL RECURSO DE REVISIÓN.

El Recurso de Revisión establecido en la LFPA, se aplica únicamente para los actos y resoluciones definitivas de la Administración Pública Federal Centralizada, de conformidad con el artículo primero de la citada Ley, por esta razón nos vemos obligados a recordar aunque sea de manera breve dicha forma de organización administrativa.

Empezaremos por decir que esta forma de organización administrativa se fundamenta en el artículo 90 constitucional que a la letra dispone:

ART. 90.- “La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

La Centralización Administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que existe entre los órganos inferiores con los superiores de la Administración. Es decir, la Centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del Presidente de la República.

La relación jerárquica es fundamental, ya que a través de ésta se establece el orden y el grado que guardan entre sí los entes de la Administración Pública.

Hasta aquí hemos hablado de la relación jerárquica, pero no sabemos en sí que es, razón por la cual es necesario definirla y diremos que: “La relación jerárquica es el vínculo jurídico de los órganos de la

Administración Pública Federal Centralizada y de los funcionarios de esta misma forma de organización mediante la subordinación, para asegurar la unidad en la acción o en la tarea del Poder Ejecutivo.”⁷⁵

La relación jerárquica implica, ciertos Poderes que son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

Estas facultades son llamadas también indistintamente poderes, potestades o facultades, nosotros siguiendo al maestro Rafael I. Martínez Morales los denominaremos Poderes.

Dichos poderes o facultades, se refieren unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados y otros a los actos que realizan, y son los siguientes:

1) Poder de Decisión.- El poder de decisión es la facultad de resolución de los asuntos de la administración, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de Derecho.

2) Poder de Mando.- El poder de mando es la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores; estas últimas, bien para dar interpretaciones a efecto de cumplir con la ley, o para dictar lineamientos en el ejercicio de sus funciones o también indicaciones para el buen servicio.

3) Poder de Nombramiento.- El poder de nombramiento, consiste en la concentración de la atribución de hacer las designaciones de los funcionarios o empleados de los órganos subordinados.

4) Poder de Revisión.- Mediante este poder se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo, si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según establezca la legislación, a través del recurso correspondiente.

5) Poder de Vigilancia.- Esta facultad implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

⁷⁵ Definición dada por el Maestro Eduardo Galindo Becerra, en el curso de Derecho Administrativo I, en 1992.

6) Poder Disciplinario.- El la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.

7) Poder para resolver conflictos de Competencia.- Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde la resolución de ese caso concreto.

Estos son los poderes o facultades que implica la relación jerárquica, dentro de los cuales, para efectos del presente análisis sólo profundizaremos en el Poder de Revisión.

De lo transcrito, observamos que el Poder de Revisión se circunscribe a:

- a) examinar los actos del subalterno;
- b) con la finalidad de corregirlos si éstos son erróneos o no se apegan a la normatividad;
- c) confirmarlos si éstos se apegan a la normatividad; o
- d) cancelarlos si éstos no se apegan a la normatividad.

Como ya se analizó en el Capítulo II, intitulado Los Recursos Administrativos, apartado 2.1.- El Recurso en materia Administrativa. Concepto. El Recurso Administrativo es todo medio de defensa establecido en la ley a favor de los administrados, para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los administrados, quedando obligada la Administración a revisarlo, con la finalidad de anularlo, modificarlo o confirmarlo.

De lo anterior podemos establecer las siguientes diferencias y semejanzas entre el Poder de Revisión y el Recurso de Revisión:

1.- El Poder de Revisión es un medio de control indirecto o de autotutela en tanto que el Recurso de Revisión es un medio directo de control.

2.- El Poder de Revisión al igual que el Recurso de Revisión se circunscribe a examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos, o lo que es lo mismo revocar, confirmar o modificar el acto.

3.- El Poder de Revisión por lo general lo ejerce el superior jerárquico de oficio, y excepcionalmente a petición de parte, en tanto que en el Recurso de Revisión el examen de dicho acto se encuentra jurídicamente condicionado a la instancia que en tal sentido formule el particular o administrado.

4.- El Poder de Revisión se puede ejercer en cualquier momento, en tanto la resolución o acto no sea definitivo, en cambio el Recurso de Revisión sólo puede tener existencia jurídica cuando la resolución es definitiva, por ser ésta un elemento esencial del mismo. (Véase Capítulo II, apartado 2.3 Elementos del Recurso Administrativo).

5.- El Poder de Revisión no está consagrado en ley, pues se entiende implícito en la relación jerárquica de los entes centralizados, en cambio el Recurso de Revisión debe estar previsto en la Ley. (Véase Capítulo II, apartado 2.3 Elementos del Recurso Administrativo).

Las diferencias y semejanzas anteriormente enunciadas se pueden comprender de una manera más sencilla en el siguiente cuadro sinóptico.

DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS

	PODER DE REVISIÓN	RECURSO DE REVISIÓN
ESTABLECIMIENTO:	Se encuentra implícito en la relación jerárquica.	Se encuentra establecido en Ley.
AUTORIDAD:	Superior jerárquico de oficio, excepción a petición de parte.	Superior jerárquico a instancia de parte.
EJERCICIO:	En cualquier momento en tanto la resolución no sea definitiva.	La resolución debe ser definitiva.

EFFECTOS:	Corregir, confirmar o cancelar.	Corregir, confirmar o cancelar.
CONTROL:	Indirecto.	Directo.

4.2.- AUTORIDAD QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN Y AUTORIDAD QUE RESUELVE EL RECURSO.

En los Recursos Administrativos, no siempre la autoridad que dicta las resoluciones que se recurren, es la misma que los resuelve, ya que la competencia del órgano depende del tipo de recurso intentado, pero en todo caso será la Ley que establezca el Recurso la que nos indique ante quién debe interponerse y quién debe resolver dicho medio de defensa.

Para aclarar este punto consideramos importante la clasificación fundada en atención a la Autoridad encargada de conocer y resolver el Recurso.

“La clasificación mencionada en el párrafo anterior se refiere a tres clases de recursos que son: circular, vertical y horizontal. En el primero, será el mismo funcionario que emitió el acto impugnado quien conozca del recurso. En el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida, conocer de su impugnación. El recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, al cual se le encarga el procedimiento en materia de recursos administrativos. La clasificación descrita tiene la ventaja de presentar una constante, independientemente de las diferencias o fallas terminológicas del legislador o de los autores.”⁷⁶

El Recurso de Revisión contemplado en la LFPA, es un recurso de tipo vertical o circular, dependiendo de quien emita el acto impugnado. Lo anterior lo encontramos establecido en el artículo 86 primera parte, de la LFPA, que dispone: “El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.....”

⁷⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael Y., Derecho Administrativo “Segundo Curso”. op. cit. p. 403.

Por último un ejemplo de recurso de tipo horizontal es el Recurso de Inconformidad, establecido en el párrafo primero del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, que dispone: "Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente."

4.3.- ACTOS DE INICIO.

4.3.1.- PROCEDENCIA DEL RECURSO.

En este apartado analizaremos los supuestos de procedencia del recurso de Revisión, pero antes recordemos que el Recurso en estudio se estableció de conformidad con la exposición de motivos y el artículo segundo Transitorio de la LFPA, con el propósito de unificar el procedimiento administrativo en materia de Recursos, para obtener una mayor celeridad y eficacia en la resolución de los mismos.

De conformidad con el Artículo 83 del citado ordenamiento, "los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

El artículo transcrito establece los supuestos de procedencia del Recurso de Revisión, pero debemos recordar que este medio de defensa sólo es aplicable a los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, exceptuándose las materias mencionadas en la segunda parte del Artículo 1 del citado ordenamiento. Además hay que tener en cuenta que dicha Ley tiene un carácter supletorio de conformidad con su artículo 2, razón por la cual, en nuestra opinión, debe prevalecer el Recurso consignado en la Ley de la materia sobre el de Revisión establecido en la LFPA, a pesar de lo dispuesto en su Artículo 2 Transitorio (Véase la parte relativa a dicho numeral en el Capítulo anterior), hasta en tanto no se reformen las leyes administrativas de cada materia para hacer referencia expresa al recurso de revisión establecido en la LFPA, toda vez que el procedimiento derogatorio utilizado en el mismo es anticonstitucional por violar los Artículos 16 y 72 inciso f) de nuestra Ley Suprema.

Además, según lo dispuesto en el artículo 83 resulta optativo para el particular afectado por una resolución administrativa de carácter definitivo, interponer el recurso de revisión a que se refiere la LFPA, o intentar las vías judiciales correspondientes, de lo que se concluye que la procedencia de dicho recurso se encuentra jurídicamente condicionada a la elección que haga el administrado.

El Recurso de Revisión no es procedente contra actos de trámite, de conformidad con el Artículo 84, que dispone: "La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva."

Existen dos supuestos más de procedencia del recurso, que no se encuentran contemplados en el artículo 83, y que en opinión nuestra, son los siguientes:

1) El establecido en el segundo párrafo del artículo 17 que establece la posibilidad de recurrir la negativa ficta por falta de resolución; y,

2) El establecido en los artículos 40 y 41, que fijan las normas para la impugnación de notificaciones mediante la interposición del recurso, pero además en la fracción II del artículo 41 encontramos una excepción al otorgar un plazo de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que la autoridad le haya dado a conocer el acto y la notificación del mismo, para ampliar el recurso, impugnando el acto y su notificación, o cualquiera de ellos según sea el caso.

Consideramos que con lo expuesto hasta aquí se agota este apartado por lo que respecta a los supuestos de procedencia del recurso de revisión, ahora pasaremos a analizar en el apartado siguiente el plazo con que cuenta el administrado para interponer dicho medio de defensa, así como la forma de computarse el mismo.

4.3.2.- PLAZO PARA INTERPONER EL RECURSO.

Tanto en el Recurso objeto del presente trabajo recepcional, como en cualquier otro medio de defensa adquiere especial relevancia, el plazo y

término para interponerlo, ya que si el particular ejercita dicho medio de impugnación en forma extemporánea sería causa de desechamiento del mismo por parte de la Autoridad, con mucha frecuencia en la práctica diaria los abogados, y hasta las autoridades utilizan como sinónimos dichos vocablos, lo que en nuestra opinión es incorrecto, toda vez que: "el plazo es el espacio de tiempo que generalmente se fija para la ejecución de actos procesales unilaterales, es decir, para las actividades de las partes fuera de las vistas; v. gr.: la interposición de un recurso (KISCH)."⁷⁷

El término es el momento preciso y último, señalado para la realización de un acto, por lo que el cómputo sólo es referible a los plazos y los términos sólo son susceptibles de fijación o señalamiento.

Además el establecimiento de plazos y términos obedece al principio de seguridad jurídica, ya que tanto el particular como la Autoridad deben contar con un lapso determinado para ejercitar, en el caso del primero sus derechos y tratándose de la segunda sus facultades, con la finalidad de que la Resolución dictada en el procedimiento respectivo adquiera el carácter de definitiva, y produzca sus efectos jurídica y materialmente.

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

De conformidad con el artículo transcrito el cómputo del plazo debe iniciarse a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, aquí es conveniente recordar que "la notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos."⁷⁸

El momento en que surta efectos la notificación, dependerá del tipo de notificación efectuada, por ejemplo, la notificación personal surte efectos el día en que fue realizada, por lo que el recurrente deberá estar atento al tipo de notificación efectuada y determinar así el momento en que ésta surte efectos, e iniciar el cómputo del plazo correspondiente con el objeto de presentar en tiempo su recurso. La LFPA sólo indica el momento en que surte efectos la notificación realizada en forma personal, siendo omisa por lo que respecta a las notificaciones practicadas mediante oficio entregado

⁷⁷ DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 17a. ed., Porrúa, México, 1991. p.406.

⁷⁸ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. "Comentadas por" Miguel Acosta Romero "et. al" op. cit. p. 81.

por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, por telefax, por edicto, por correo ordinario, mensajería o telegrama. (véase Capítulo Sexto, denominado "de las notificaciones"). Por lo que de conformidad con el Artículo 2 de la LFPA, deberá aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo concerniente al momento en que surten efectos estas formas de notificación.

Aquí debemos tener en cuenta al computar dicho plazo, las normas generales establecidas en el artículo 28 de la LFPA, por lo que respecta a los plazos fijados en días, consideramos que se trata de días hábiles, excluyendo sábados y domingos, así como los días señalados como inhábiles específicamente en esa disposición, además de los correspondientes a las vacaciones generales y los días que por algún motivo se suspendan las labores.

4.3.3.- REQUISITOS FORMALES DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Toda promoción o escrito que el particular dirija a cualquier Autoridad, debe de contener los requisitos mínimos de expresión que establece la Ley de la materia, con el objeto de que la Autoridad certifique que el particular presentó el tipo de promoción que corresponda de conformidad con la legislación, es decir, si se trata de una demanda, esta deberá de contener los requisitos que para tal forma de promoción establece la ley y que son los siguientes: un proemio, una parte relativa a la exposición de los hechos, una relativa a la expresión del derecho aplicable al caso concreto y por último una parte correspondiente a los puntos petitorios. Si se trata de un recurso en materia administrativa el recurrente deberá de cumplir con los requisitos formales que consigna la ley que establece dicho medio de impugnación, lo anterior con el propósito de que el particular pueda expresar de una manera clara y sencilla ante la Autoridad, su inconformidad en contra de la resolución que le causa un perjuicio.

En el caso del Recurso de Revisión los requisitos formales del mismo se encuentran consignados en el artículo 86 de la LFPA, el cual establece:

"ART. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular

de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I.- El órgano administrativo a quien se dirige;
- II.- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III.- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV.- Los agravios que se le causan;
- V.- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI.- Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.”

Resalta, por su importancia, lo dispuesto en la fracción V, en lo que a la “negativa ficta” se refiere. Esto es, por una parte el que dentro del recurso mismo pueda conocerse un planteamiento de negativa ficta - materia antes reservada en exclusiva para ser conocida por los tribunales de lo contencioso administrativo - , y por la otra, el deber del afectado de acompañar el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el que no hubiere recaído resolución, dentro del plazo que no excederá de 4 meses, atento a lo que dispone el artículo 17 de la Ley, a menos que otro ordenamiento específico señale lo contrario. Pero en nuestra opinión, ésta posibilidad de impugnación se ve limitada en su operatividad y no soluciona el problema de fondo, de conformidad con el análisis que sobre dicha figura realizamos en el apartado 3.3 intitulado “Positiva y Negativa ficta” del Capítulo anterior.

Entre los requisitos señalados en el artículo anterior no se menciona que el escrito debe estar firmado por el recurrente, consideramos que no se hace alusión a dicho requisito por ser éste obvio, pero en nuestra opinión debiera de estar consignado en una última fracción que se agregará para tal efecto, por ser éste un requisito esencial del escrito de interposición del recurso. Ya que si por descuido se omite por quien aparece promoviendo el recurso, firmar el escrito a través del cual se agota, las Autoridades por disposición de ley procederán a desecharlo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 88 fracción III, de la LFPA.

Consideramos que fuera de los supuestos regulados en las tres fracciones del Artículo 88, que son: el que el recurso se presente fuera de plazo; no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y no aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo, la Autoridad debe prevenir al interesado para que subsane la omisión de su escrito inicial dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17-A y 43 del mismo ordenamiento.

4.3.4.- SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.

En este apartado analizaremos el efecto de la interposición del recurso de revisión consistente en la suspensión de la ejecución del acto impugnado, para poder dar una visión esquemática de esta institución jurídica, es necesario empezar por un concepto de la misma, para lo cual tomaremos el esbozado por el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien nos dice que: “la suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que generan la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese “algo”, a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado.”⁷⁹

Visto el concepto anterior con el cual concordamos plenamente, veamos como se encuentra regulada ésta figura jurídica en la LFPA. El artículo 87 del citado ordenamiento dispone:

“La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I.- Lo solicite expresamente el recurrente;
- II.- Sea procedente el recurso;
- III.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

⁷⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*. op. cit. p. 710.

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

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

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

Expuesto el concepto anterior y transcrita la regulación legal de dicha figura, haremos un breve análisis de la misma, por considerar que se encuentran cubiertos los requisitos básicos para su desarrollo.

Consideramos, que la frase “siempre y cuando” utilizada por el legislador en el artículo transcrito, condiciona el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado por parte de la Autoridad que conoce del Recurso, a la satisfacción de todos y cada uno de los requisitos establecidos en sus cinco fracciones por parte del administrado.

La fracción primera establece que la suspensión debe ser a petición de parte, es decir, que ésta no se otorga de oficio, cabe mencionar que la Ley de Amparo en su artículo 123, regula el otorgamiento de la suspensión de oficio por parte del Juez de Distrito, en razón de la naturaleza y gravedad de los actos reclamados. En ese orden de ideas consideramos acertado por parte del legislador condicionar el otorgamiento de la suspensión en el recurso, a la solicitud expresa que sobre el particular haga el administrado, toda vez que si la naturaleza del acto reclamado fuera de gravedad tal que importará peligro de privación de la vida o se trate de algún otro acto que de llegar a consumarse, haría físicamente imposible restituir al recurrente en el goce de sus derechos, éste tiene el Juicio de Amparo como opción idónea y directa sin necesidad de agotar previamente el recurso por ser un caso de excepción al principio de definitividad.

Además, el recurso es un medio de control interno y directo de la actuación de la Administración Pública, en el cual se le solicita a ésta el reexamen de un acto suyo, pero sin que exista hasta este momento una verdadera controversia entre el particular y la Administración, ya que el citado acto sólo es definitivo en la vía administrativa, pero el particular puede posteriormente combatirlo en la Vía Contencioso Administrativa o a través de la Vía Judicial que en este caso sería el Juicio de Amparo.

Consideramos, que lo dispuesto en la segunda fracción de este artículo, contiene un error en su redacción, ya que habla de que "sea procedente el recurso", en opinión nuestra, lo anterior, se refiere a que el recurso reúna los requisitos de procedibilidad, porque de otra forma, implicaría que la Autoridad estudie y analice el fondo del Recurso, lo cual no podría realizar dentro de los cinco días establecidos como plazo para acordar el otorgamiento o no de la suspensión del acto impugnado. Además la Suspensión es una medida cautelar que tiene por objeto, paralizar o impedir que se produzcan los efectos del acto impugnado en tanto se realiza el estudio de fondo del recurso.

Salvo que se trate de los supuestos establecidos en el artículo 88 de la LFPA, excepciones que no requieren del estudio de fondo del recurso para desechar dicho medio de impugnación por parte de la Autoridad que conoce del mismo, toda vez que esto sucede así por disposición de la Ley.

En opinión nuestra, el precepto en estudio debe ser reformado con el objeto de hacer referencia expresa al artículo antes mencionado ya que como reza una máxima jurídica "donde la Ley no distingue, la Autoridad y el particular no pueden hacerlo",

Parece más lógico, que ésta fracción dijera que "sea procedente" haciendo alusión a la suspensión toda vez que el Artículo 87 en estudio regula la Suspensión, y a este respecto nos es necesario recordar que para que la Suspensión sea procedente se requiere de 2 elementos que son: que el acto impugnado sea cierto y que la naturaleza del mismo permita su paralización.

Por lo que respecta a la fracción tercera, diremos que hablar de interés social o del orden público sería objeto de una tesis completa, dada la complejidad y la falta de unidad de criterio en cuanto a su concepto por parte de los tratadistas del Derecho Administrativo (conceptos considerados a veces metajurídicos), lo cual rebasaría el propósito del presente apartado, además debemos tener en cuenta que tanto el interés social como el orden público no son conceptos estáticos, toda vez que varían de contenido, de conformidad con el espacio y tiempo en el que son determinados o precisados por el legislador, es decir, éstos cambian, con el mismo dinamismo de la sociedad y el Estado.

Por lo que el particular deberá estar atento al momento de presentar su recurso sobre lo que la Ley y la Autoridad establezcan respecto de dichos conceptos.

La fracción cuarta impone al recurrente la obligación de garantizar los daños y perjuicios que pudiera ocasionarle a terceros en caso de no obtener resolución favorable, consideramos acertada esta obligación a cargo del recurrente, toda vez que el acto administrativo tiene como características esenciales el ser ejecutivo y ejecutorio, y si el tercero ostenta un derecho derivado del acto, el tener que esperar incesantemente hasta que se resolviera el recurso interpuesto para poder ejercerlo, puede depararle daños y perjuicios que estimamos por justicia debe cubrir el recurrente.

La fracción quinta de éste artículo, establece que tratándose de multas el recurrente tiene la obligación de garantizar el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación, consideramos que se trata de multas de carácter administrativo, toda vez que si fueran de índole fiscal, éstas atento a lo prescrito en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, tienen el carácter de accesorios de las contribuciones y por lo tanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la LFPA se encuentran excluidas del ámbito de aplicación del ordenamiento en estudio.

Para comprender el porqué se le otorga el carácter de crédito fiscal al importe de una multa, debemos remitirnos al artículo 4 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice."

En nuestra opinión, el carácter de crédito fiscal otorgado al importe de una multa, es incorrecto toda vez que la imposición de ésta deriva de un ilícito cometido por el administrado, por tanto ésta tiene el carácter de una sanción pecuniaria, pero no se encuentra directamente destinada a sufragar el gasto público, razón por la cual según nuestro criterio, la ley no debiera exigir su garantía por parte del administrado para el otorgamiento de la suspensión.

El artículo 141 del Código Fiscal de la Federación establece las formas siguientes de garantizar el crédito fiscal:

- I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.**
- II.- Prenda o hipoteca.**
- III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.**
- IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.**
- V.- Embargo en la vía administrativa.**
- VI.- Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."**

Sobre las anteriores formas de garantizar el crédito fiscal no haremos comentario alguno, toda vez que no lo consideramos necesario para el desarrollo del presente trabajo de investigación, además de que ésta dependerá de la elección que el recurrente realice al respecto.

4.4.- ACTOS DE DESARROLLO.

La LFPA contiene una regulación muy completa de las facultades del superior jerárquico al admitir y resolver el recurso y de los efectos de dicha resolución, sin embargo, a penas se refiere a la tramitación del mismo o actos de desarrollo, por lo que en nuestra opinión, por supletoriedad deben aplicarse las normas contenidas en los artículos 46 a 56 de dicho ordenamiento, toda vez que éstas regulan la tramitación del Procedimiento Administrativo en general, en lo que se refiere a los actos de desarrollo.

Nosotros fundamentamos la opinión anterior en el hecho de al no existir una regulación de los actos de desarrollo por parte de la Ley en los artículos que regulan el Recurso de Revisión y al estar éste contemplado en el contexto de la LFPA, deben aplicarse las normas generales que sobre los mismos establece la Ley para el Procedimiento Administrativo en general, toda vez que el Recurso tiene como cauce formal al Procedimiento Administrativo, ya que culmina con la emisión de un nuevo acto administrativo, que puede tener por efectos confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada. (véase Capítulo I apartado 1.3.- El Procedimiento Administrativo. Aspectos Generales.).

El maestro Jesús González Pérez, considera que no obstante la aplicación de las normas generales contenidas en los artículos 46 a 56 de la LFPA, dentro del Procedimiento del recurso han de darse los siguientes trámites específicos:

"a) Informe del órgano que dictó el acto.- Si el objeto del recurso es la revisión de un acto administrativo por el órgano superior del que le dictó, parece evidente que ha de oírse al órgano del que procede el acto: deberá examinar el recurso interpuesto y emitir informe, que elevará al superior jerárquico con el expediente en que fue dictado el acto recurrido.

b) Audiencia de los interesados.- Como se señaló al referirnos a los interesados, deberá darse audiencia a todos aquellos que ostenten derechos subjetivos derivados del acto recurrido y a los que tengan intereses contrapuestos al recurrente y hubiesen comparecido en el procedimiento en que se dictó el acto.

c) Prueba.- La prueba se practicará con arreglo al régimen general.

d) Audiencia.- Habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 86, LFPA. No se aplicará, por tanto, la norma general sobre audiencia del artículo 56, LFPA."⁵⁰

En nuestra opinión, algunos de éstos trámites no tienen cabida en nuestro régimen jurídico positivo, por las razones que a continuación expondremos:

1.- Por lo que respecta al inciso a) debemos recordar que "el Recurso Administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."⁵¹
(Véase Capítulo II. Los Recursos Administrativos, apartado 2.1 El Recurso en materia Administrativa. Concepto.).

En el recurso administrativo el particular afectado impugna el acto o resolución que considera ilegal ante la misma Administración Pública, de lo que se puede apreciar que la relación procedimental en el recurso administrativo es lineal y no triangular como en el proceso administrativo.

⁵⁰ GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*. Porrúa, México, 1995. pp. 133 y 134.

⁵¹ MARGAIN MANATOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*. op. cit. p. 18.

En nuestra opinión, la existencia de este informe, vendría a ser la incorporación de una Institución procesal, denominada principio de la bilateralidad de la instancia o también conocido como el principio de contradicción, en este caso el particular se situaría como accionante y la Administración Pública como reaccionante, porque una vez interpuesto el recurso, la Autoridad examinaría éste y emitiría un Informe que elevaría al superior jerárquico, que en este caso, quedaría situado en el vértice de la relación procesal.

Si bien es cierto que el recurso administrativo tiene como cauce formal al procedimiento administrativo, ello no implica la existencia de un proceso, ya que en el recurso no existe litigio alguno, sólo se le pide a la Administración Pública el reacertamiento de un acto suyo. (Véase Capítulo I, Las Garantías Individuales y los Recursos Administrativos, apartado 1.3.- El Procedimiento Administrativo. Aspectos Generales).

Además, el recurso administrativo se entabló en contra del acto o resolución que consta en el expediente, en donde la Administración plasmó los fundamentos y motivos de su emisión, mismos que fueron impugnados en el recurso. Si se emitiera el informe respecto de lo expuesto en el recurso, vendría a ser una oportunidad más en favor de la Autoridad para aclarar o ampliar el acto, con lo cual se trastocaría el elemento esencial del recurso en cuanto a que debe existir una resolución definitiva, (Véase Capítulo II, apartado 2.3.- Elementos del Recurso Administrativo.) ya que el citado informe se emitiría después de presentado el recurso, por lo que el particular no tendría ya oportunidad de rebatirlo, lo que se traduciría en una desventaja procedimental para el administrado.

2) Por lo que respecta al inciso b) consideramos que esta audiencia de los interesados que ostenten derechos subjetivos derivados del acto recurrido y de los que tengan intereses contrapuestos al recurrente, se encuentra contemplada en la fracción II del artículo 86, pero dicha audiencia aquél que se sienta afectado por el recurso, intervendrá sólo con el carácter de coadyuvante de la Administración Pública y no como parte, por las razones expuestas en el párrafo anterior.

3) En lo referente a la etapa probatoria, marcada con el inciso c) estimamos que esta se debe ofrecer de conformidad con la fracción VI del artículo 86, pero nos adherimos al criterio del Maestro González Pérez en el sentido que su admisión y desahogo se realice de conformidad a las normas generales contenidas en la Ley, para el Procedimiento Administrativo en general.

4) En la Audiencia a que se refiere el inciso d), se desprende de la lectura del artículo 56 ahí mencionado, que se trata de la fase relativa a los alegatos, y en este sentido el Maestro Jesús González Pérez, dice que no se aplicará las normas generales que al respecto contiene dicho artículo, debiendo prevalecer las especiales contenidas en el artículo 86, que se refieren a los requisitos formales del escrito de interposición del recurso, tema analizado en el apartado correspondiente, sentimos diferir de tan respetable opinión pero consideramos que la terminología de Audiencia no es propia para denominar la fase relativa a los alegatos, ya que se presta a confusión con respecto a la Audiencia de desahogo de pruebas, además que dicha fase (la de Alegatos) debe regirse por lo preceptuado en el artículo 56, ya que es una consecuencia lógica y necesaria de las fases anteriores, veamos en nuestra opinión por qué: después de que el administrado expuso su oposición al acto administrativo mediante la interposición del recurso administrativo correspondiente, éste debe contar con una fase probatoria para demostrar su dicho, y una vez concluida ésta por lógica debe de contar una posterior para que en base a lo expuesto y probado, exponga sus razones y consideraciones legales, con el objeto de manifestar el sentido que en su opinión debe adoptar la Resolución que ponga fin al procedimiento del Recurso. Además de que de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transcrita en el Capítulo Primero, las leyes procesales deben contener como requisitos en respeto a la Garantía de Audiencia, las cuatro fases anteriormente enunciadas.

Dada la escasa bibliografía que existe en torno a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por parte de los estudiosos del Derecho Administrativo, consideramos necesario recurrir a la investigación de Campo, para lo cual acudimos al Instituto Nacional de Migración, toda vez que por disposición expresa de la Ley General de Población en su artículo 145, es el Recurso de Revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el que procede en contra de las resoluciones dictadas por ese H. Instituto. Antes de continuar creemos conveniente hacer la siguiente aclaración, nosotros sólo investigamos el procedimiento del Recurso, en tanto éste es el cauce formal del medio de defensa denominado Recurso de Revisión, ya que analizarlo desde el aspecto sustantivo, implicaría el estudio de otro tema relacionado con la parte sustantiva del Derecho Migratorio, lo cual rebasaría el objeto del presente trabajo recepcional, razón por la cual sólo haremos alusión a la parte adjetiva de dicho recurso.

Para poder tener un panorama del criterio de aplicación e integración del procedimiento del Recurso de Revisión por parte de la Autoridad Migratoria, solicitamos una entrevista con el Coordinador Jurídico y de Control de

Inmigración (por ser ésta Coordinación la encargada de sustanciar el procedimiento del recurso de Revisión) quien nos mando con el Licenciado Marcos Javier Ortiz Ampudia Subdirector de Asuntos Administrativos, quien nos informó lo siguiente:

“El procedimiento del Recurso de Revisión se sustancia en la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración, através del Departamento de Recursos Administrativos, o dependiendo de la importancia del asunto conocerán de éste el Subdirector de Asuntos Administrativos, el Director Consultivo o el Coordinador Jurídico y de Control de Inmigración. El Procedimiento comienza con la presentación del escrito de interposición del recurso en la Oficialía de partes de dicha Coordinación, posteriormente se dicta un acuerdo admisorio (Ver Anexo 1), en éste se admite a trámite el recurso interpuesto siempre y cuando cumpla con los requisitos de procedibilidad del mismo enumerados en el artículo 88 de la LFPA, así mismo se admiten las pruebas que se hubiesen ofrecido conforme a derecho, desahogándose en este mismo acto las pruebas documentales, la presuncional y la instrumental de actuaciones por su propia y especial naturaleza, y en algunos casos cuando así lo solicite el recurrente y proceda se otorgará la suspensión de la ejecución del acto impugnado en éste mismo acuerdo.

Si al escrito inicial del recurso le faltará algún requisito, siempre y cuando no sea alguno de los mencionados en el artículo 88 de la Ley, toda vez que la omisión de cualquiera de éstos se encuentra sancionada con el desechamiento, la Autoridad procede a prevenir al interesado de conformidad con el artículo 17 A y 43 del mismo ordenamiento para que dentro del plazo de 5 días a partir de dicha prevención subsane la omisión, reservándose la Autoridad el derecho de dictar el acuerdo correspondiente, hasta en tanto no se cumpla con el requisito omitido. Una vez cumplido el requisito omitido por el recurrente, la Autoridad procede a dictar el acuerdo admisorio correspondiente.

Cabe mencionar que en dicho acuerdo admisorio también se admiten las pruebas que necesitan de ulterior desahogo, como por ejemplo la de inspección ocular. Una vez desahogados estos medios de convicción de conformidad con la forma establecida para tal efecto en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la LFPA, se dicta la Resolución definitiva que en derecho corresponda. El procedimiento del Recurso puede durar hasta 2 años, desde el momento de la presentación del escrito inicial hasta la emisión de la resolución definitiva a éste por parte de la Autoridad, dependiendo de la naturaleza o complejidad del asunto.”

Una vez analizado el punto de vista del maestro Jesús González Pérez, quién es un importante doctrinario, así como el correspondiente de la Autoridad, es decir, la doctrina y la práctica, trataremos de conciliar ambos, realizando una síntesis a la luz de las normas jurídicas que establecen y regulan el Recurso de Revisión, así como en base a los principios constitucionales y doctrinales que lo regulan.

En nuestra opinión, el procedimiento del Recurso de Revisión comienza a partir de la notificación del acto administrativo recurrible, toda vez que éste es el punto de partida, para que empiece a correr el plazo de 15 días para interponer el citado recurso, el computo de dicho plazo deberá realizarse de conformidad con lo expuesto en el apartado 4.3.2. del presente Capítulo, el escrito de interposición del recurso deberá contener todos los requisitos que establece el artículo 86 de la LFPA, así como supletoriamente los requisitos generales de toda promoción consignados en el artículo 15 del mismo ordenamiento, una vez presentado ante la Autoridad el citado escrito, ésta deberá emitir el acuerdo que en derecho corresponda dentro del los 10 días siguientes de conformidad con el artículo 32. Dependiendo del caso concreto la Autoridad puede adoptar las siguientes clases de acuerdo:

a) Acuerdo Admisorio.- En éste la Autoridad admite a trámite el recurso interpuesto, por haber sido presentado en tiempo y forma, y le asigna un número de expediente el cual ordena registrar en el libro de gobierno correspondiente, así mismo se tienen por admitidas las pruebas que hubiesen sido ofrecidas conforme a derecho, y desahogadas por su propia y especial naturaleza, las pruebas, documental, presuncional e instrumental de actuaciones.

b) Acuerdo conteniendo una prevención.- En éste la Autoridad previene al recurrente (de conformidad con el artículo 17 A y 43 de la LFPA) para que subsane la omisión de algún requisito o aclare el recurso, concediéndole un plazo de 5 días para su cumplimiento y reservándose el derecho de emitir el acuerdo correspondiente hasta el vencimiento del plazo concedido o el cumplimiento de la prevención hecha. Cabe aclarar que dicho acuerdo sólo se emitirá si el requisito omitido no es alguno de los enumerados en las tres fracciones del artículo 88 de la Ley, por que de tratarse de cualquiera de esos supuestos, no se emitiría un acuerdo sino una resolución definitiva, desechando el recurso y teniéndolo por interpuesto. Una vez cumplida la prevención la Autoridad por lo general dicta un acuerdo admisorio, en los términos arriba indicados.

Cabe recordar que la fracción VI, del artículo 86, establece la obligación del recurrente de adjuntar las pruebas que ofrezca, pero no nos indica que

pruebas se pueden ofrecer, por lo que en nuestra opinión, se aplica supletoriamente lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 50 del mismo ordenamiento.⁸²

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

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

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.”⁸³

La LFPA sólo nos indica el plazo para el desahogo de las pruebas, más no así la forma de desahogo de las mismas, por lo que en este punto será aplicable lo dispuesto en Título Cuarto, denominado PRUEBA, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

“El órgano administrativo notificará a los interesados, con una anticipación de tres días, el inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas.”⁸⁴

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

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

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestarán su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite.”⁸⁵

⁸² ART. 50.- “En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.....”

⁸³ ART. 51, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁸⁴ ART. 52, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁸⁵ ART. 56, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De lo anterior se observa que la formulación de alegatos es optativa para el administrado. Una vez vencido el plazo concedido o manifestado los interesados su decisión de no presentar alegatos, en nuestra opinión, la Autoridad debe dictar un acuerdo en el que se citará a los interesados para oír la resolución definitiva, la que se dictará dentro del término de diez días, de conformidad con el artículo 347 del Código Federal de Procedimientos Civiles. La resolución definitiva deberá de reunir los lineamientos y requisitos consignados en los artículos 92 y 93, así como los generales del 59 de la LFPA.

4.5.- ACTOS DE TERMINACIÓN.

El medio normal de terminación del procedimiento del recurso es la resolución del mismo, ésta debe estar fundada y motivada (art. 3, fracción V, de la LFPA) y ser congruente (art. 59, de la LFPA), así como sujetarse a los lineamientos y requisitos consignados en los artículos 92 y 93 de la LFPA.

Los artículos 92 y 93 del citado ordenamiento, limitan las facultades del órgano para resolver el recurso, al disponer:

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

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

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

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

En los párrafos segundo y tercero, se encuentra consignado en favor del recurrente, el principio de la "suplencia de la queja deficiente", pero de conformidad con el artículo transcrito para que opere dicho principio, la Autoridad revisora debe tener en cuenta lo siguiente:

- 1) No cambiar los hechos narrados por el recurrente.
- 2) Fundar cuidadosamente los motivos por los que se deja sin efectos un acto administrativo, a pesar de la insuficiencia de los agravios.

Continúa el ART. 93: "No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

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

En opinión nuestra, los artículos transcritos contienen en su texto todos los requisitos que debe contener la resolución dando fin al recurso, y que son señalados como esenciales por la doctrina. Los cuales son:

- a) Estar emitida por Autoridad competente.
- b) Estar fundada y motivada.
- c) Constar por escrito.
- d) Aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado.
- e) Examinar las pruebas ofrecidas y presentadas.
- f) No omitir nada de lo que fue la litis en dicho medio de defensa.

Con el objeto de obviar repeticiones innecesarias, nos remitimos a los comentarios hechos en el apartado correspondiente, sobre dichos requisitos. (Ver apartado 2.10.- RESOLUCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO).

El contenido de la resolución puede adoptar cualquiera de los sentidos siguientes:

A) QUE NO ENTRE A EXAMINAR LA CUESTION DE FONDO PLANTEADA EN EL RECURSO.- En este caso, la resolución se limitará a declarar la improcedencia del recurso, por falta de algún requisito de admisibilidad o procedencia de los enumerados en los artículos 88 y 89 de la LFPA; o el sobreseimiento, cuando se actualize alguno de los supuestos que enumera el artículo 90 del mismo ordenamiento.

B) QUE ENTRE A EXAMINAR EL FONDO DEL ASUNTO PLANTEADO EN EL RECURSO.- En este supuesto, la Autoridad revisora que conoce del recurso, deberá entrar al estudio y análisis de todas y cada una de las causales de ilegalidad o inoportunidad expresadas en los agravios planteados, en los términos previstos en los artículos 92 y 93 de la LFPA. A su vez este tipo de resolución puede contener cualquiera de los siguientes pronunciamientos:

1.- Desestimación del Recurso.- Si el acto objeto de recurso fue dictado conforme al ordenamiento jurídico, y por lo tanto éste no incurre en ninguna infracción determinante de invalidez, se desestimará el medio de impugnación intentado y se confirmará el acto materia del mismo.

2.- Estimación del Recurso.- Cuando el acto impugnado incurre en alguna infracción del ordenamiento jurídico determinante determinante de invalidez, ésta puede consistir en:

a) Infracción de las normas reguladoras del Procedimiento.- En este caso la resolución declarará la nulidad de actuaciones y ordenará la reposición de la tramitación al momento anterior a aquel en que se cometió la infracción.

En este supuesto, según el artículo 92, párrafo cuarto, de la LFPA, la resolución deberá cumplirse en el plazo de cuatro meses.

b) Infracción de las normas jurídicas sobre el contenido del acto.- Según el artículo 91, fracciones III y IV, de la LFPA; la resolución contendrá uno de estos pronunciamientos:

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.” Aquí debemos tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 93, párrafo segundo, el cual dispone: “La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.”

El artículo 94 de la LFPA, contiene dentro de su texto la figura de la negativa ficta, al disponer:

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

Por lo que respecta a este precepto, consideramos que su redacción es deficiente, lo cual puede originar confusión, en los particulares, toda vez que el mismo no establece el plazo con que cuenta la Autoridad revisora para emitir la resolución expresa, además de que la frase "en cualquier tiempo", es por demás inespecífica.

Siguiendo un criterio de interpretación teleológico, sistemático y unitario de la Ley, consideramos que el citado precepto se refiere a que el particular puede impugnar la presunta confirmación del acto impugnado, "en cualquier tiempo" una vez transcurrido el plazo de cuatro meses sin que la Autoridad revisora hubiere emitido resolución alguna al recurso interpuesto. Ya que en opinión nuestra es aplicable lo dispuesto por el artículo 17 de la LFPA, en virtud de que el Procedimiento del Recurso de Revisión es un procedimiento a petición de parte y externo, además de que dicho precepto se encuentra inserto dentro del CAPÍTULO PRIMERO intitulado "DISPOSICIONES GENERALES" perteneciente al TÍTULO TERCERO, denominado "DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

En nuestra opinión, la existencia de la figura de la negativa ficta, en lo tocante a la no resolución del recurso por parte de la Autoridad que conoce del mismo, va en contra de uno de los elementos que integran dicho medio de defensa (Recurso de Revisión) y que consiste en la obligación de la Autoridad revisora de dictar una resolución expresa en cuanto al fondo del asunto planteado en dicho recurso.

Por lo anterior, consideramos necesaria la derogación del precepto en comento, a fin de no hacer nugatorio el derecho de impugnación del administrado, y permitir que dicho recurso cumpla con su finalidad.

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

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

A primera vista, pareciera que dicho precepto se refiere a la Revocación administrativa, la cual es definida por la mayoría de los tratadistas como: “ el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad.”⁸⁶

En opinión nuestra, dicho precepto no puede referirse a la Revocación toda vez que en la Revocación no intervienen los particulares, la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que la emite, además, ésta no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos, a diferencia de lo que ocurre en materia procesal en donde la Revocación adopta el carácter de recurso, el cual se establece en favor de las partes en el proceso, para obtener del juez, la modificación, revocación o que deje sin efectos, un auto de trámite no apelable.⁸⁷

Además, en términos del citado precepto, “la tramitación de la declaración” (¿Cuál y de que tipo ?), no constituye recurso, ni suspende el plazo para interponer dicho medio de defensa, y tampoco suspende la ejecución del acto impugnado, por lo que en nuestra opinión, el particular afectado por un requerimiento o una sanción, debe interponer el Recurso de Revisión en lugar de tramitar la imprecisa y mal regulada “declaración”, toda vez, que la interposición de dicho medio de defensa, si posibilita la suspensión de la ejecución del acto, además de que si el acto fue emitido basándose en un error, el particular en el procedimiento de sustanciación del recurso tiene la oportunidad de ofrecer las pruebas que estime necesarias para demostrar tal situación, por lo anterior, consideramos necesaria la derogación del precepto en comento.

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

⁸⁶ Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. “Comentadas por” Miguel Acosta Romero “et. al.” op. cit. p. 56.

⁸⁷ Artículos 685 y 686 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

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

El primer párrafo del artículo transcrito faculta a la Autoridad revisora para allegarse e introducir de oficio los hechos y documentos que estime necesarios para la resolución del recurso, siempre que no obren en el expediente original del acto impugnado, además éstos deben ser puestos de manifiesto a los interesados, para que éstos formulen sus alegatos y presenten las pruebas documentales que estimen pertinentes. En nuestra opinión consideramos que el artículo en comento cumple cabalmente con al garantía de Audiencia, además de que dicho supuesto se actualiza constantemente en la práctica diaria.

El segundo párrafo, no será objeto de comentario alguno por ser claro y considerar que es una consecuencia lógica de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 93 del mismo ordenamiento.

En el siguiente apartado estudiaremos de una manera breve los medios de impugnación con que cuenta el administrado en contra de la resolución al recurso de revisión cuando ésta le es desfavorable.

4.6.- MEDIOS DE DEFENSA EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN AL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN.

En este apartado estudiaremos brevemente los medios de defensa con que cuenta el particular para impugnar la resolución recaída al Recurso de Revisión interpuesto cuando ésta le sea desfavorable, si bien nuestro Tema de estudio lo es dicho recurso, estimamos conveniente estudiar la etapa de impugnación posterior a éste, con el objeto de tener una visión panorámica de cual es su lugar exacto e importancia dentro de los medios de control o autotutela de la Administración Pública.

De conformidad con la legislación vigente el particular afectado por dicha resolución tiene las opciones siguientes:

- a) El juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; y,
- b) El juicio de Amparo Indirecto ante el Juzgado de Distrito en materia Administrativa correspondiente.

a) La primera opción surge con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, la cual en su artículo 11, fracción XIII, amplía la competencia de dicho Tribunal para conocer en juicio de nulidad de las resoluciones que recaigan al Recurso de Revisión establecido en la LFPA. Con el objeto de tener una idea concreta del alcance de dicho precepto, consideramos necesario transcribirlo:

“ART. 11.- El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XII.-

XIII.- Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV.-

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

Para comprender mejor lo preceptuado en el artículo transcrito en relación con lo dispuesto en el Artículo 83 de la LFPA, consideramos necesario también transcribirlo íntegramente:

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

De los preceptos anteriormente transcritos se observa que dicha Ley Orgánica pretende erigir al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal

Contencioso Administrativo en materia Federal, al ampliar su competencia al vasto horizonte que pretende regular la LFPA, mismo que no corresponde a la materia fiscal, sin embargo, en nuestra opinión dicha ampliación es inoperante, toda vez que la segunda parte del artículo 1o. de la LFPA, excluye de la aplicación de dicho ordenamiento a la materia fiscal, y precisamente el Tribunal Fiscal de la Federación, como su nombre lo indica, fue creado como un Tribunal especializado en materia fiscal, lo cual iría en contra de su propia naturaleza. Además, del estudio del artículo 83 de la LFPA, se concluye que dicho medio de defensa es optativo para el particular, toda vez que éste puede elegir entre el "recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes", y de conformidad con el artículo 94 constitucional, el Tribunal Fiscal de la Federación, no forma parte del Poder Judicial Federal, razón por la cual la LFPA excluye la posibilidad de interponer el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Confirman la opinión anteriormente expresada, los precedentes siguientes:

"TRIBUNAL FISCAL, MANDATOS ANTE EL.- Como el Tribunal Fiscal no es autoridad judicial, ya que no forma parte del Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 94 de la Constitución, el mandato otorgado para promover ante él, no está regido en cuanto a su forma, por el artículo 2586 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales.

Precedentes.

Tomo LVII, pág. 1866.- Amparo en Revisión 3723/38, Sección Primera.- Schiavon Esteban.- 23 de agosto de 1938.- Mayoría de tres votos.- Disidente: Agustín Aguirre Garza." ⁸⁸

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA ENJUICIAR LA ACTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES.- El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para discutir la obligatoriedad de la jurisprudencia formada por los Tribunales Colegiados en función de su integración, del mismo modo que no puede discutir la obligatoriedad de un precepto legal expedido con las formalidades correspondientes, sino que debe limitarse a examinar si es o no aplicable al caso concreto.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.
Precedentes:

⁸⁸ Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5a. Tomo: LVII
Página: 1866.

Amparo directo 386/73. Compañía Vimalert de México, S. A. 11 de octubre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 6A. Volumen: CXXV.”⁸⁹

b) Ahora estudiaremos de manera breve esta segunda opción del particular, consistente en el juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito en materia administrativa correspondiente. Estimamos conveniente recordar que en el citado juicio existe un principio denominado de “Definitividad”, el cual consiste, en que antes de interponer el juicio de amparo, el quejoso tiene la obligación de agotar todos los recursos ordinarios que establezca la Ley que rige el acto reclamado, de lo contrario el amparo es improcedente. En esa virtud aún cuando la interposición del recurso de revisión es optativa para el administrado de conformidad con el artículo 83 de la LFPA, en nuestra opinión, el particular debe agotar dicho recurso antes del ejercicio de la acción constitucional del amparo. Además el artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo establece:

“ART. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

XIV.-

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto carece de fundamentación.

XVI.-”

Como se vio al analizar el Artículo 87 de la LFPA, éste no exige mayores requisitos para conceder la suspensión del acto, que los establecidos para

⁸⁹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 7a. Volumen: 58. Parte: Sexta. Página: 79.

el mismo efecto en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, razón por la cual estimamos que estos preceptos confirman la opinión expresada párrafos atrás.

Una vez concluido el procedimiento del Recurso de Revisión y la resolución del mismo le sea desfavorable al particular, éste tendrá que interponer el juicio de amparo indirecto o binstancial ante el Juzgado de Distrito en materia administrativa correspondiente de conformidad con el artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo que establece:

“ART. 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.-

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de éstas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.-”

La demanda de amparo tendrá como fundamentos el artículo 103 fracción I de nuestra Constitución Política y el artículo 1o. fracción I de la Ley de Amparo, además de contener los requisitos de fondo y forma consignados en el artículo 116 del mismo ordenamiento.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El recurso administrativo esta adquiriendo en la actualidad, su importancia real, toda vez que es un medio de defensa en favor del particular, que le permite restablecer el orden jurídico, en forma expedita, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial, razón por la cual los gobernados en la actualidad estan haciendo más uso de este medio de impugnación.

SEGUNDA.- Deben reformarse todas las leyes de las materias, que pretende regular la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a efecto de que se consigne en las primeras, la "supletoriedad" de la segunda, para que esta última tenga plena aplicación.

TERCERA.- La derogación hecha por el art. 2o. Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de los diversos recursos administrativos en las diferentes leyes administrativas, es anticonstitucional, por violar lo dispuesto en los artículos 16 y 72 f) de nuestra Constitución Política, toda vez que en los términos de los preceptos antes señalados no se pueden reformar o derogar un conjunto de leyes en forma global e imprecisa.

CUARTA.- Atento a la conclusión anterior, debe derogarse en todas las leyes de las materias que pretende regular la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los artículos correspondientes al recurso administrativo contemplado en las mismas y hacer referencia expresa a la aplicación en su lugar, del Recurso de Revisión consignado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

QUINTA.- En tanto no se reformen o deroguen los artículos correspondientes de las leyes que establecen recursos administrativos, a efecto de consignar expresamente la competencia en ese sentido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en nuestra opinión, el particular debe seguir intentando el recurso administrativo contemplado en la ley de la materia.

SEXTA.- El articulado de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece y regula el procedimiento del Recurso de Revisión, contiene lagunas en su etapa probatoria, que se traducen en la no especificación de las pruebas que pueden ofrecerse por parte del recurrente, el plazo y término con que cuenta la Autoridad revisora para dictar el acuerdo admisorio correspondiente, el plazo y forma de desahogar dichos medios de convicción, lagunas que en la práctica son salvadas con la parte general de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

SÉPTIMA.- Para que el Recurso de Revisión cumpla con su finalidad de ser un recurso administrativo general, es necesario reformar la Ley a efecto de consignar en el articulado que lo establece, su propio procedimiento, con la especificación y regulación clara de cada una de las etapas procesales, que son: la etapa expositoria, la probatoria, la conclusiva y por último la resolutive.

OCTAVA.- La posibilidad de la suspensión de la ejecución del acto impugnado nos parece acertada para que el recurso logre cumplir con su finalidad, siempre que se garantice el Interés Público, los posibles daños y perjuicios al o los terceros, ya que si una vez tramitado y resuelto el recurso, se revoca el acto por parte de la autoridad que conoce del recurso, el particular no resintió ningún agravio en su esfera jurídica por virtud del otorgamiento de dicha suspensión, con lo que se logra una verdadera justicia administrativa en favor de los administrados.

NOVENA.- La existencia de la figura de la negativa ficta, en lo tocante a la no resolución del recurso por parte de la Autoridad que conoce del mismo, va en contra de uno de los elementos que integran dicho medio de defensa (Recurso de Revisión) y que consiste en la obligación de la Autoridad revisora de dictar una resolución expresa en cuanto al fondo del asunto.

DÉCIMA.- Una Ley que pretende ser rectora del Procedimiento Administrativo, no debe regular cuestiones sustantivas, toda vez que los elementos y requisitos del Acto Administrativo pertenecen al Derecho Sustantivo y por lo tanto deben de estar regulados en la ley de la materia.

DÉCIMA PRIMERA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula en su Título Tercero de una manera deficiente el Procedimiento Administrativo en general, por lo que en la práctica dichas deficiencias u omisiones son subsanadas con el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la primera.

DÉCIMA SEGUNDA.- Para cumplir con su finalidad, un ordenamiento rector del Procedimiento Administrativo, debe contener una regulación unitaria y sistemática a efecto de no recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en la situación actual, el particular en lugar de aplicar un ordenamiento tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, ahora aplica tres: la Ley de la materia en lo sustantivo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo adjetivo, lo cual representa un retroceso en lugar del pretendido avance que generaría el ordenamiento en comento.

ANEXO 1.

**INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION.
COORDINACION JURIDICA Y DE
CONTROL DE INMIGRACION.
DIRECCION JURIDICA.
SUBDIRECCION DE ASUNTOS
ADMINISTRATIVOS.
DEPARTAMENTO DE RECUSOS
ADMINISTRATIVOS.**

México, D.F., a 17 de septiembre de 1998.

Agréguese a sus autos el escrito presentado en fecha 17 de septiembre de 1998, por el extranjero XXXXX de nacionalidad XXXXX, mediante el cual interpone RECURSO DE REVISION en contra de la resolución contenida en el oficio número 18023 de fecha 30 de junio del presente año, emitida por la Dirección de No Inmigrantes de este Instituto, en donde se niega al citado extranjero la prórroga solicitada y se le señala un plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de salida del mismo para que abandone el territorio nacional; y atento a su contenido, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 7o. fracciones I y II de la Ley General de Población; 40 fracción I, inciso A, subinciso e) de su Reglamento; 12, 13, 14, 15 y 16 fracciones I, V, VII y X, y del 83 al 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1o., 3o. fracciones I, y V y 10o. fracciones I y IV del Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado el día 19 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, SE ADMITE A TRAMITE el recurso interpuesto por el extranjero XXXXX de nacionalidad XXXXX, por haber sido presentado en tiempo y forma, el cual quedó registrado bajo el número XXX/ 98. En lo que respecta a las pruebas documentales ofrecidas, así como a la presuncional en su doble aspecto legal y humano e instrumental de actuaciones, se tienen por ADMITIDAS y se desahogan en este acto por su propia y especial naturaleza, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 129, 130, 133 y 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia administrativa. NOTIFIQUESE. Así lo acordó y firma EL C. LIC. XXXXXXX, SUBDIRECTOR DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. ed., Porrúa, México, 1991.
- ALESSI, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo. Traducción de Buenaventura Pellisé Prats, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1970.
- BOQUERA OLIVER, José María, Estudios sobre el Acto Administrativo. 6a. ed., Civitas, Madrid, 1990.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal, IV, V. Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1970.
- _____, Derecho Procesal Fiscal. 2a. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1990.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales. 23a. ed., Porrúa, México, 1991.
- _____, El Juicio de Amparo. 31a. ed., Porrúa, México, 1994.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso. 1a. ed., Porrúa, México, 1994.
- DIEZ MANUEL, María, El Acto Administrativo. 2a. ed., Tea, Buenos Aires, 1961.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional, México, 1983.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. 33a. ed., Porrúa, México, 1994.
- GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. I, Parte General. 11a. ed., Tecnos, Madrid, 1989.
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso. 8a. ed., Harla, México, 1990.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal. Porrúa, México, 1995.

_____, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Temis, Bogotá, 1985.

_____, Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Porrúa, México, 1988.

LAUBADERE, André, Manual de Derecho Administrativo. Traducción de Jorge Villalmizar Herrera, Temis, Bogotá, 1984.

MARGAIN MANATOU, Emilio, El Recurso Administrativo en México. 3a. ed., Porrúa, México, 1995.

MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo "Primer Curso". Harla, México, 1991.

_____, Derecho Administrativo "Segundo Curso". Harla, México, 1991.

_____, Derecho Administrativo "1er. y 2o. Cursos". 3a. ed., Harla, México, 1996.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, México, 1959.

_____, Derecho Administrativo Mexicano. 1a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo. 7a. ed., Porrúa, México, 1997.

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso. Harla, México, 1992.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal. Harla, México, 1993.

SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Montevideo, 1953.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I. 15a. ed., Porrúa, México, 1992.

VEDEL, Georges, Derecho Administrativo. Traducción de Juan Rincón Jurado, Aguilar, Madrid, 1980.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 122a. ed., Porrúa, México, 1998.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 72a. ed., Porrúa, México, 1998.

Código Federal de Procedimientos Civiles. 72a. ed., Porrúa, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sista, México, 1998.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sista, México, 1998.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. "Comentadas por" Miguel Acosta Romero, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta. 2a. ed., Porrúa, México, 1996.

Ley General de Población. 16a. ed., Porrúa, México, 1998.

Ley del Seguro Social. 5a. ed., ISEF, México, 1998.

Código Fiscal de la Federación. 5a. ed., ISEF, México, 1998.

DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS.

DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 17a. ed., Porrúa, México, 1991.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS.

LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
CFPC	Código Federal de Procedimientos Civiles.
CFF	Código Fiscal de la Federación.
LPADF	Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.