

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"



"ANALISIS JURIDICO DEL RECURSO DE
REVISION REGULADO EN LA LEY FEDERAL
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
FRANCISCO IGNACIO MORA PEREZ

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA

277712

ABRIL 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por haberme dado la fortaleza necesaria en todos los aspectos de mi vida para culminar una carrera profesional.

A mis padres, (T) por haber inculcado en mi persona principios rectores de honestidad, lealtad y respeto hacia mis semejantes, en especial a ti madre por todo el esfuerzo realizado en apoyarme en mis estudios, te llevo en mi corazón, y donde quiera que estes "gracias".

A la Universidad Nacional Autónoma de México, como un reconocimiento por todo lo que esta Institución otorga a los universitarios, y muchos no lo valoramos.

A todos los profesores Universitarios, por su apoyo incondicional y dedicación en transmitirnos los conocimientos necesarios para enfrentarnos a una vida profesional, y en especial a los de la E.N.E.P. "ACATLAN" que no obstante en la época de huelga de nuestra casa, siempre demostraron profesionalismo a los estudiantes.

A el Lic. Emir Sánchez Zurita, por todo su apoyo incondicional en la realización de este trabajo, mil gracias por ser tan gente con todo el universitario que se acerca a usted.

A mi hija "capullo" Pamela Lee, como una forma de demostrarte que los logros y promesas en la vida se pueden hacer cuando se quiere, no obstante que otras personas no lo valoren a uno, pero te llevo en mi corazón, te quiero mucho y sobre todo te respeto "caramelo mio".

A mis amigos y compañeros de trabajo, Rafa, chucho, y Paco Chiquini, por su comprensión y apoyo incondicionado para lograr el objetivo planteado, "gracias", y en especial a tí Chucho Zamora, por tus consejos e inyección de superación, que Dios nuestro señor te bendiga siempre, eres un amigo, hijo y padre de familia ejemplar en nuestra sociedad, me siento orgulloso de contar con un amigo como tú.

A mis hermanos, Gloria, Martha, Maricela, Tayde, Yola, Tere, Fede, Vero, Doly, y Gaby, como un reconocimiento a nuestros padres por habernos educado gente de bien y respeto, que Dios los bendiga siempre.

A mis cuñados, Saúl, Raúl, Gabriel, Jose Guadalupe (colega) por su comprensión y apoyo. En especial, a tí Téllez por ser un gran amigo y estar conmigo cuando te he necesitado en todos los aspectos, Dios te compensará algún día por ser como eres y sobre todo por ser un padre de familia ejemplar.

A todos mis sobrinos, que con este trabajo, parte de superación de vida les sirva de ejemplo para que lleguen más lejos, les quiero a todos.

**ANALISIS JURIDICO DEL RECURSO DE REVISION
REGULADO EN LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

INTRODUCCION

**CAPITULO I
ACTIVIDAD DEL ESTADO**

	PAG.
1.1El Estado, diversas definiciones	2
1.2Funciones del Estado.....	3
1.3Elementos del Estado	4
1.4Actividad Administrativa del Estado	5
1.5La Administración Pública Federal.....	6
1.6El Derecho Administrativo	8
1.6.1 Fuentes del Derecho Administrativo	9

**CAPITULO II
PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

2.1 Procedimiento Administrativo	10
2.2 Recursos Administrativos	11
2.3 Acto Administrativo	12
2.4 Fundamento y Garantía Constitucional del Acto Administrativo.....	14
2.5 Elementos del Acto Administrativo	17
2.5.1 Acto Administrativo en Sentido Formal	18
2.5.2 Acto Administrativo en Sentido Material	19

CAPITULO III
PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1	Los Recursos Administrativos como Medios de Defensa.....	20
3.2	Recurso Administrativo de Revocación enunciado en el Código Fiscal de la Federación.....	23
3.3	Eficacia de los Recursos según la experiencia administrativa.....	32
3.4	Ilegalidad de los Actos Administrativos.....	34

CAPITULO IV
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL

4.1	Verificación del cumplimiento de las obligaciones de los particulares por parte de la Autoridad Administrativa.....	35
4.2	Sujeto y Objeto del Procedimiento Administrativo.....	38
4.3	Requisitos esenciales para darse el Acto Administrativo.....	41
4.4	Culminación del Procedimiento Administrativo.....	48

CAPITULO V
**EL RECURSO DE REVISION ENUNCIADO EN LA
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

5.1	Disposiciones Fundamentales.....	55
5.2	Facultad opcional de promover el Recurso.....	59
5.3	Término para su interposición.....	61
5.4	Competencia de la autoridad para conocer del recurso y la Sustanciación.....	64

5.5	Requisitos esenciales para su interposición.....	68
5.6	Suspensión de la ejecución del acto impugnado.....	74
5.7	Sobreseimiento del recurso.....	78
5.8	Improcedencia del recurso	81
5.9	Resolución del recurso y sus requisitos formales.....	85

COMENTARIO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA-90

DIVERSAS PROPUESTAS	92
---------------------------	----

CONCLUSIONES.....	95
-------------------	----

BIBLIOGRAFIA.....	97
-------------------	----

PROBLEMA QUE SE PLANTEA.

Las leyes deben perseguir la finalidad de ser sencillas, claras y de aplicación e interpretación sin complicaciones para el administrado o gobernado, y ser consecuencia de la necesidad social en la medida de su aplicación, en el caso concreto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no es el resultado de un consenso de la sociedad, que no responde objetivamente a una necesidad, y, más bien, es el resultado teórico de sus autores, de introducir en nuestro sistema jurídico administrativo una nueva ley, que desde mi punto de vista es confusa, misma que no resuelve los problemas para el particular, y por el contrario, acarrea una serie de ineficiencias, que no aporta nada novedoso, ya que para que la ley a estudio estuviera completa considero que tendrían que incluirse otros títulos importantes como el de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, así como los Actos a Título de Indemnización que sufrieran de las autoridades federales los particulares; aunado a esto, considero que existe violación de seguridad jurídica a los gobernados en cuanto al debido procedimiento administrativo por parte de la mencionada ley.

Asimismo, tenemos serias dudas en torno a que ¿cuál es el objeto de pretender derogar los recursos administrativos establecidos en diversas leyes administrativas y crear otro?, considero que el particular nada gana y se habla que como una simplificación administrativa en la iniciativa de esta Ley, ¿será?, se suprime un recurso de cada ley, pero se establece uno más complejo, más genérico y atentatorio contra la garantía de seguridad jurídica; en otras palabras, en qué le beneficia al particular la substitución de un recurso por otro, esto desde mi punto de vista en nada mejora la justicia administrativa ni la resolución de fondo de los recursos.

A manera de ejemplo, precisaré, no es lo mismo aplicar disposiciones en materia de salud, contaminación ambiental, actos derivados del Ejército y Fuerza Aérea, en materias de patentes y marcas, protección al consumidor, e inclusive sobre asociaciones religiosas y culto público, ¿que no estas materias ya tenían su recurso específico y la autoridad ya se encontraba acostumbrada a la forma de procedibilidad?, de donde se colige que esa pretendida unificación va en contra de las necesidades de cada procedimiento administrativo y para nada mejora esos procedimientos, a lo que se arriba que es complicar la interpretación y ejecución de las leyes.

OBJETIVO

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en sus artículos 83 al 96 un Recurso de Revisión y sus requisitos esenciales de procedibilidad, que trata de suplir a los diversos recursos establecidos en las leyes especiales o específicas, derogando la parte respectiva a dichos medios de defensa, artículo segundo transitorio, sin precisar en cada caso de qué ley se trata, ni siquiera citando su nombre y substituyendo un recurso que ya estaba operando en cada ley aplicable al caso concreto y de acuerdo a las necesidades de cada materia por uno nuevo que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que desde mi punto de vista, considero que no simplifica los trámites y medios de impugnación sino por el contrario, los complica.

Sin embargo, considero que el artículo 83 de la ley en comento, en torno a la facultad de opcionalidad que tiene el particular de recurrir los actos o resoluciones de la autoridad administrativa que pongan fin al procedimiento administrativo, al mencionar "...podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.", es muy delicado en cuanto a su interpretación literal, se analizará de fondo este precepto en su apartado correspondiente, así como los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación en cita, la suspensión del acto impugnado, sus causales de improcedencia y sobreseimiento, y por último, las formas de resolución por parte de la autoridad, en donde se constituye en juez y parte, así como el grado de efectividad de este novedoso medio de impugnación, proponiendo al final de este trabajo de tesis diversas propuestas para una objetiva impartición de justicia administrativa.

CAPITULO I

ACTIVIDAD DEL ESTADO

1.1 EL ESTADO, DIVERSAS DEFINICIONES

El concepto de Estado, ha dado origen a las más importantes cuestiones debatidas por los estudiosos del derecho desde nuestra historia hasta en la actualidad, algunos lo consideran como una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otros, como una estructura del poder político de una comunidad; y otros a su vez, como el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales, en fin son diversas las acepciones que encontramos al respecto; sin embargo, para efectos del presente trabajo de tesis seremos concretos y fundamentalmente en cuanto a su aspecto jurídico, no sin antes citar algunas definiciones de juristas importantes como lo son:

KANT.- "El Estado es la reunión de hombres bajo leyes jurídicas." ¹

CICERON.- Lo define como un cuestionamiento diciendo "Qué es el Estado sino una sociedad jurídica." ¹

SAN AGUSTIN.- "Es la agrupación de hombres ligados por la razón y por lo común de las cosas que aman." ¹

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, en su obra denominada "Compendio de Derecho Administrativo" nos dice que:

¹ *Ciencia del Estado, Autor Amaiz Aurora, Antigua Librería Robredo, Pág. 40, México 1959.*

ESTADO.- "Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas." ²

ESTADO.- "una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial." ³

Para el Jurista Francisco Porrúa Pérez, dice que el Estado es "una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral jurídica." ⁴

1.2 FUNCIONES DEL ESTADO

"Son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del estado" ⁵, que constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al propio estado para su justificación y que se consagran en su legislación, ellos fijan en sí el extenso campo de la actividad pública.

² *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Aut. Acosta Romero Miguel, Edit. Porrúa, Última Edición, Pág. 48, México, D.F., Noviembre 1996.*

³ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Edit. Porrúa, Pág. 1322, México, D.F., 1994.*

⁴ *Teoría del Estado, Aut. Porrúa Pérez Francisco, Edit. Porrúa, S.A., Pág. 27, 1991.*

⁵ *Derecho Administrativo, Aut. Serra Rojas Andrés, Edit. Porrúa, S.A., Pág. 39, México, Marzo 1998.*

Para el jurista "Bonnard" nos dice que las funciones del Estado son "los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones". Van encaminadas a la colectividad como es la seguridad pública, justicia, bienestar en el orden económico, educativa y cultura, entre otras, resumiendo entonces que la función del estado es la actividad encaminada o dirigida a un fin concreto y determinado, teniendo su apoyo jurídico en la propia Constitución.

1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO

La realidad histórica política de un Estado moderno está constituida por los siguientes elementos:

- a) Población.- Como un conjunto de individuos que conforman la sociedad humana que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.
- b) Territorio.- (Donde el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno) constituye la realidad físico-geográfica. En México, el territorio se encuentra regulado por los artículos 27 y 42 de la Constitución General de la República.
- c) La Soberanía.- Este concepto filosófico, político y jurídico, puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación de los pueblos, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal suerte que, por encima del concepto de soberanía no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los estados.

- d) Orden Jurídico.- La existencia de este orden se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas de los gobernados sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la propia Constitución (norma básica) hasta las normas de rango inferior. En el Estado Mexicano, la jerarquía de las normas está consagrada en el artículo 133 de la Constitución, existiendo para ello tres niveles normativos que son el Federal, Estatal (Entidades Federativas) y el de los Municipios.
- e) Organos de Gobierno.- Todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. En México, la soberanía radica en el pueblo y el poder se divide para su ejercicio en tres poderes a saber: El Ejecutivo, El Legislativo y El Judicial.

1.4 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

"La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:

- a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, la Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

- c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como órgano orientador de la vida jurídica nacional." ⁶

Para efectos del presente trabajo de tesis, nos abocaremos a la función o actividad administrativa del Estado, para el jurista Don Andrés Serra Rojas, nos dice que es "la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con particulares, reguladas por el interés general y bajo régimen de policía o control." ⁷

1.5 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Con el objeto de comprender objetivamente el tema en cuestión y para efectos del presente trabajo de tesis, nos permitiremos empezar diciendo que, el Estado aparece como una comunidad política o autoridad formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado, actuando como una unidad de acción consistente en coordinar sus funciones o actividades en metas comunes, así pues, la función administrativa es una función propiamente inherente del Estado, actuando con órganos jerárquicamente ordenados en el cumplimiento de sus funciones públicas.

⁶ Ob. Cit. Pág. 40.

⁷ Ob. Cit. Pág. 67.

En este sentido, de conformidad con nuestra estructura Constitucional (artículos 27, 39, 40, 41 y 115), el Estado o República Representativa, Democrática, Federal, Popular y Soberana, se integra con tres entidades o personas jurídicas que son, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Sin embargo, por lo que se refiere a la Federación, esta actúa por medio del poder Ejecutivo Federal, a través de la Administración Pública Federal, o conjunto de entes personalizados regidos por el Derecho Administrativo. Por eso se dice que solo hay Derecho Administrativo cuando está presente la Administración Pública o los particulares actuando por la misma, en los casos señalados por la Ley.

En este contexto, la organización de la Administración Pública Federal, se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º al precisar. "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada....."

ADMINISTRACION PUBLICA

CONCEPTO.- "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos." ⁸

⁸ *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Aut. Acosta Romero Miguel, Edt. Porrúa, S.A., Última Edición, Pág. 79, 1996.*

Resumiremos diciendo que, la Administración Pública, como órgano del Poder Ejecutivo surge a la luz jurídica, como la organización a la cual se le encomienda la realización de las actividades propias del ejecutivo, bajo principios de coordinación y subordinación.

1.6 EL DERECHO ADMINISTRATIVO

No podemos hablar de la Administración Pública sin que se comente el Derecho Administrativo, toda vez que como lo vimos en párrafos anteriores la actividad del estado va encaminada de conformidad a las necesidades propias de una población como elemento del estado, así pues, tenemos que para el Jurista Dr. Humberto Delgadillo Gutiérrez, el Derecho Administrativo es "la rama de la ciencia del derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan." ⁹

Para el Jurista Andrés Serra Rojas, nos dice que es un "Conjunto de normas que regulan su estructura, funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos." ¹⁰

Para el exponente de este trabajo de tesis, diré que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno que regula y determina la organización, funcionamiento y el desarrollo de una forma coordinada y subordinada; la Administración Pública, en términos de lo que regula el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁹ *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, Aut. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto Dr., Edit. Limusa, S.A. de C.V., Pág. 49, México, 1997.*

¹⁰ *Derecho Administrativo, Primer Curso, Aut. Serra Rojas Andrés, Edit. Porrúa, S.A., Pág. 137, México, Marzo 1998.*

1.6.1 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Para El Jurista Don Andrés Serra Rojas, nos dice que las fuentes del Derecho Administrativo son "los procedimientos, formas, actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del Derecho, como la Ley, la costumbre y la jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa." ¹¹

Para el Jurista Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, las fuentes formales del Derecho Administrativo son "la Constitución, la Ley, el Reglamento, los Decretos-Ley, las Circulares y la Jurisprudencia." ¹²

Es importante subrayar que para otros autores contemplan también a la doctrina y la costumbre como fuentes del derecho administrativo, sin embargo, para el suscrito estas acepciones son inoperantes en virtud de que carecen de obligatoriedad en nuestro sistema jurídico, (artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal) aceptando la postura del segundo de los autores como a la Constitución como la fuente del Derecho Administrativo, formal y directa, como la Ley suprema de un Estado moderno, como producto de la soberanía nacional, en la cual se manifiesta su voluntad de estructura República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de un territorio y con órganos de gobierno específicos, a través del cual se ejerce el poder de conformidad a su competencia y atribuciones.

¹¹ Ob. Cit. Pág. 169.

¹² *Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, Aut. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto Dr., Edit. Limusa, Pág. 58, México, 1997.*

CAPITULO II

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dentro de las normas que conforman el Derecho Administrativo se encuentran aquellas que tienen por objeto, asegurar el cumplimiento de las relaciones administrativas sustantivas y de las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, mismas que sirven para el desenvolvimiento de esta actividad, y que, agrupadas dichas actividades conforman el derecho administrativo, por lo tanto, al estudio de la forma en el proceder de la administración Pública y su realización es llevado a cabo a través de diversos procedimientos administrativos.

En muchas ocasiones se confunden o son usados como sinónimos los términos proceso y procedimiento, siendo conveniente aclarar que para efectos del presente estudio nos referimos únicamente al procedimiento, en virtud de que el proceso tiene un contenido diferente.

En efecto, el proceso es un fenómeno que se genera por actuaciones sucesivas y ligadas, encaminadas a un fin determinado o a una resolución específica, como es el caso de los procesos judiciales, y la forma de realizar estas actuaciones y que integran las diferentes fases o etapas del proceso constituyen el procedimiento.

Al respecto, las dos figuras de proceso y procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso se desenvuelven ante un tercero independiente y sobre todo imparcial que está por encima de las partes, el cual termina con una resolución y en el procedimiento administrativo esa serie de actos termina con un acto o sea con una decisión de la autoridad administrativa.

Para el maestro Gabino Fraga, en su tradicional libro de Derecho Administrativo nos dice que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.¹³

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, nos dice que el procedimiento administrativo es "el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir el acto."¹⁴

En este orden de ideas, ambos autores se encuentran de acuerdo en que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos o formalidades que preceden el acto administrativo como tal, y buscan en sí la realización de determinado acto, ya que existe una relación vinculada entre la Administración Pública y los particulares, o los interesados directamente.

2.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

"Es la denominación que la Ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la Ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación."¹⁵

¹³ *Derecho Administrativo*, Aut. Fraga Gabino, Edit. Porrúa, Pág. 255, 1994.

¹⁴ *Teoría General del Derecho Administrativo*, Acosta Romero Miguel, Edit. Porrúa, S.A., Pág. 679, 1989.

¹⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., Pág. 2709.

De la interpretación que le damos a lo vertido en el párrafo anterior, tenemos que, se trata de un acto o medio de impugnación mediante el cual los particulares cuentan con esta facultad para inconformarse de un acto de autoridad, en la inteligencia de que dichos medios de impugnación deben de estar regulados en la Ley, la cual autoriza y señala las formalidades a seguir en cada caso. A manera de ejemplo, expondremos el Recurso de Inconformidad que señala la nueva Ley del Seguro Social, en su artículo 294 nos ilustra en qué casos procede dicho medio de impugnación, remitiéndonos al propio reglamento del artículo comentado donde en este ordenamiento regula las formalidades que reviste este medio de defensa para los particulares.

2.3 ACTO ADMINISTRATIVO

En nuestra legislación mexicana encontramos diversidad de definiciones o posiciones en cuanto a lo que es un acto administrativo, para efectos del presente estudio, nos abocaremos exclusivamente al acto administrativo emanado de la Administración Pública Centralizada, lo anterior, por ser el antecedente de este trabajo de tesis, no obstante, en párrafos subsecuentes analizaremos el Acto Administrativo en sentido formal y en sentido material. Así las cosas, para efectos de una mejor comprensión se estudiarán por separado las palabras que integran la frase Acto Administrativo.

ACTO. Según el diccionario para Juristas del Autor Juan Palomino de Miguel ¹⁶, nos dice que es "un hecho o acción de lo acorde con la voluntad humana", "acción pública o solemne", ahora bien, de la interpretación que le damos a la definición anterior, encontramos que, acto es la exteriorización pública de la voluntad humana, aplicada esta a un gobernado y que puede ser inclusive en forma solemne.

Después de analizar de fondo la anterior transcripción, y para efectos del presente estudio, analizaremos lo concerniente a lo que es un acto administrativo. Nos dice el propio autor señalado anteriormente que, los actos administrativos "son los realizados por la administración pública en su calidad de derecho público y no en su calidad de persona jurídica sometida a las normas de derecho civil." ¹⁷

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano dice que el acto administrativo es "el acto que realiza la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de los cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o de la comunidad." ¹⁸

A lo anteriormente expuesto, diremos que se está de acuerdo parcialmente a lo manifestado por la obra en comento, ya que un acto administrativo emitido o emanado por una autoridad no precisamente tendrá que ser del tipo administrativa, pudiendo ser de tipo judicial o legislativo, de conformidad con su competencia en aplicación de las leyes, en virtud de que la autoridad solo podrá hacer lo que la Ley expresamente le faculte.

¹⁶ *Diccionario para Juristas, Autor Palomino de Miguel Juan, Ed. Mayo Ediciones, Pág. 38, 1981.*

¹⁷ *Ob. Cit. Pág. 39.*

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, S.A., Pág. 76.*

2.4 FUNDAMENTO Y GARANTIA CONSTITUCIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El fundamento constitucional del acto administrativo, se encuentra plenamente contemplado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte sustancial al caso que nos ocupa dice textualmente lo siguiente:

“Artículo 16. 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.....”

De la interpretación literal al precepto legal señalado con anterioridad se desprende que, para que la autoridad cumpla cabalmente con la garantía de legalidad y seguridad jurídica establecida en este numeral, tendrá por lo menos de cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que exista por escrito el mandamiento de autoridad.
- b) Que tenga la facultad de ser autoridad
- c) Que funde y motive del porqué del acto de autoridad.

En este sentido tenemos, para que la autoridad cumpla con la obligación ineludible de hacer en cuanto al acto administrativo que emita, es menester que cumpla con los requisitos aludidos. Lo anterior, para no vulnerar los derechos del particular o de terceras personas, que por habitar el domicilio donde se practique el acto de molestia el hecho de la afectación de los bienes jurídicos del particular, que como garantía consagra la propia constitución y pueda ser así privativo de derechos. No obstante a lo anterior, pasaremos a exponer los requisitos esenciales de procedimiento anunciados para tener por válido el acto de autoridad.

La existencia por escrito del mandamiento de autoridad, es de explorado derecho que en un régimen de derecho es menester que para que tenga fuerza pública un mandato de la autoridad, es necesario que no se lleve a cabo en forma verbal, ya que tendrá que ser en forma escrita y firmado por la misma, ya que esta autoridad conlleva o actúa por medio de las facultades que está investida, y forzosamente lo constriñe a la firma para su validez, ya que la firma es la forma de exteriorizar su voluntad, pero esta facultad por mandato constitucional, tendrá que estar avalada por una ley que lo faculte a ello.

En segundo término, tenemos que la facultad aludida en el párrafo anterior y abundando un poco más tenemos que, sólo la autoridad podrá hacer lo que la ley expresamente lo confiere, ya que de lo contrario ese acto administrativo llevado a cabo sin apoyo legal de propio derecho sea declarado nulo.

En tercer lugar, la hipótesis de la fundamentación y motivación legal que todo acto de autoridad debe contener para no conculcar la garantía constitucional que exige el artículo 16 Constitucional, tendrá que ser preciso y aplicable a determinado caso en concreto, aplicable a determinado núcleo de la población, o a la colectividad.

Entendiendo con ello que, para satisfacer el requisito de fundamentación, es necesario señalar las disposiciones normativas generales que prevean la situación concreta por la cual es procedente realizar esa actuación, es decir, que exista una ley que autorice a la autoridad a realizar el acto de molestia.

Al respecto, nos permitiremos transcribir la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto a la suficiente Fundamentación y Motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los supuestos que invoca."

Visible en la página 666 del apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975, del Semanario Judicial de la Federación.

Por otra parte, motivar una resolución, implica que, existiendo una norma jurídica se señalen con precisión las circunstancias del caso especial que lo encuadra dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley, debiendo existir plena adecuación entre los fundamentos y motivos otorgados, igualmente que el apartado anterior, nos permitiremos transcribir la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:

"MOTIVACION, CONCEPTO DE LA. La Motivación exigida por el artículo 16 Constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual, quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, "motivar" un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias, de hecho que se

formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal."

De la transcripción precedente de las jurisprudencias anteriores tenemos que, si un acto de autoridad no cumple cabalmente con los requisitos esenciales de una debida fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener, se estaría violando una garantía de seguridad jurídica y de legalidad de los gobernados, por ende por mandato constitucional tendrá que ser declarada como nula por los más altos tribunales correspondientes.

2.5 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Ya en párrafos anteriores, comentamos que para que los Actos Administrativos cumplan cabalmente con lo regulado en la propia Constitución, es necesario que igualmente cumplan con una serie de formalidades y como un antecedente de inviolabilidad de la garantía de seguridad jurídica, regulada en el artículo 14 Constitucional, tenemos que de acuerdo a lo que regula el propio Código Fiscal de la Federación les constriñe. Esta obligatoriedad está regulada en el artículo 38 del propio Código, que por cuestión de importancia se transcribe en la parte medular del tema correspondiente:

"Artículo 38.- Los Actos Administrativos que se deban modificar, deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación...”

Así pues, para darse las condiciones de este acto, el funcionario público tendrá que estar facultado para ello, ya que es de explorado derecho que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley expresamente les confiere, cumpliendo con el principio dominante de nuestra organización Constitucional. Con lo anterior, no es otra cosa que, los poderes públicos solo podrán obrar en virtud de las facultades expresas y sobre todo limitadas. Ya que todo acto de autoridad, sin estar debidamente apoyado en las facultades otorgadas para ello o abusando de las mismas será nulo de pleno derecho por así manifestarlo nuestra propia Constitución, por el incumplimiento o violación directa a garantías de seguridad jurídica y legalidad.

2.5.1 ACTO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO FORMAL

Entendemos que los actos administrativos emitidos por una autoridad competente, pueden ser de dos formas a saber, en sentido formal o subjetivo, y en sentido material u objetivo. Para efectos de este apartado nos limitaremos al estudio del acto administrativo formal. Es aquel que realiza o es realizado por el Poder Ejecutivo ¹⁹, luego entonces debemos entender que todos los actos emanados por el Poder Ejecutivo, apoyados estos en decretos, circulares o en ley, siempre serán de naturaleza formal, por ser éstos actos jurídicos unilaterales realizado por una autoridad administrativa, creando con ello derechos y/o obligaciones para los particulares, o para sujetos que se encuentran en una situación jurídica o de hecho.

¹⁹ *Derecho Administrativo, Autor Fraga Gabino, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 53, 1994.*

2.5.2 ACTO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO MATERIAL

Desde el punto de vista material, el acto administrativo. "Es el acto del estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que el órgano estatal que lo realice sea legislativo, el judicial o el administrativo"²⁰

En la especie, estamos en presencia de que, sin importar de que tipo de autoridad emane el acto, y en su régimen jurídico, tiene su origen en la ley que lo autoriza. En efecto, el estado al expedir leyes, dictar sentencias, dar órdenes administrativas afecta el orden jurídico existente. Cuando construye carreteras, moviliza la fuerza pública, planifica, transporta mercancías y correspondencia, imparte enseñanza o servicios de asistencia o salud, está realizando actos materiales.

²⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 76.*

CAPITULO III

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO MEDIOS DE DEFENSA

Entre los diversos exponentes que existen en las ramas administrativo y fiscal, mucho se ha comentado en relación a los diversos recursos o medios de defensa que tienen los particulares para impugnar una resolución emitida por determinada autoridad. Son varios los estudiosos del derecho que definen esta cuestión, sin embargo, para efectos del presente estudio consideramos que la definición de recurso por ser la más completa en cuanto a fondo y forma es la siguiente:

CONCEPTO DE RECURSO

"El recurso es la institución jurídica, mediante la cual la persona física o moral, presuntamente afectada por una resolución jurisdiccional o administrativa de autoridad estatal la impugna ante la propia autoridad o ante autoridad estatal diversa, al considerar que le causa agravios que hace valer, concluyéndose con una nueva resolución confirmatoria, revocatoria o modificatoria de la resolución impugnada." ²¹

De lo expuesto anteriormente y de la interpretación que se le da a la misma, se desprende que, cuando una persona física o moral resulte afectada por una resolución administrativa o jurisdiccional, tendrá la facultad de impugnar esta ante la propia autoridad o ante una superior jerárquica, para el efecto de que la confirme, revoque o la modifique.

Sin embargo, es preciso anunciar que el propio autor en cita, refiere

²¹ *Práctica Forense del Juicio de Amparo, Arellano García Carlos, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 634, 1995.*

diversos aspectos para que el recurso cumplimente o atienda sus formalidades a saber:

ELEMENTOS DEL RECURSO

- A) "El recurso es una institución jurídica en atención a que hay varias relaciones jurídicas unificadas con vista a una finalidad común: permitir que se examine la legalidad de resoluciones de autoridad para superar cualquier error que se hubiese cometido, mediante una nueva resolución." ²²
- B) "El recurso puede ser interpuesto por una persona física o moral, a quien afecta la resolución que se impugna. Por supuesto que también puede interponer ese recurso el representante legal o voluntario de esa persona física o moral." ²³
- C) "Las resoluciones impugnables mediante recursos lo son tanto las resoluciones administrativas como las jurisdiccionales. Naturalmente que, en el juicio de amparo, las resoluciones impugnables serán las del órgano jurisdiccional que conoce del amparo, pero en el concepto general de recurso, no nos referimos únicamente al amparo." ²⁴
- D) "Mediante el recurso se impugnan los actos de la autoridad estatal. Los actos de los particulares se combaten mediante el ejercicio de acciones o defensas o mediante la denuncia de hechos delictuosos." ²⁵

²² *Ob. Cit. Pág. 635.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

- E) "En el recurso, es posible que se plantee la impugnación de la resolución ante la propia autoridad o ante autoridad diversa. En ambos casos, la Ley es la que señala la autoridad que tiene competencia para conocer y decidir el recurso interpuesto." ²⁶
- F) "El recurrente considera que la resolución impugnada le causa los agravios que hace valer. Puede tener o no razón, si la tiene obtendrá una resolución total o parcial mediante el recurso, si no le corresponde la razón, la resolución le será desfavorable." ²⁷
- G) "El recurso culmina con una resolución de la autoridad revisora de la anterior resolución, en la que confirma, modifica o revoca la resolución impugnada." ²⁸

Con lo asentado en párrafos anteriores, el autor en cita, desmenuza el concepto de la palabra recurso, sin embargo, nos permitiremos exponer lo que consideramos al respecto.

Primeramente, el verificar que la resolución que se impugna sea emitida por autoridad administrativa competente, que funde y motive el acto de autoridad, para no vulnerar principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en la propia Constitución, la capacidad de las partes para promover el medio de defensa, ya que es de explorado derecho que las personas morales actúan y se obligan a través de los órganos que las representan, donde se colige que dicha persona física tendrá que tener facultades suficientes para actuar en nombre y representación de la

²⁶ Ob. Cit. Pág. 635.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

sociedad a que representa, en términos de los artículos 25, 27 y 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; y tratándose de personas físicas, la propia ley marca las limitantes para actuar. En segundo lugar, en torno a los agravios que le causa la resolución impugnada, promovida ante la autoridad correspondiente, a efecto de que conforme a derecho emita la resolución respectiva, ya que en la primer hipótesis, la resolución tendrá que ser favorable a los intereses del particular o del promovente, ya que en caso contrario la resolución le será desfavorable, y en este último sentido tendrá la facultad de acudir o impugnar esta resolución en diversa instancia.

3.2 RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION ENUNCIADO EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Con el objeto de llegar a la parte sustancial del presente trabajo de tesis, y con la finalidad de efectuar o proponer las propuestas correspondientes, me permitiré exponer brevemente y de fondo el recurso de revocación que se anuncia en el Código Fiscal de la Federación.

Ya en párrafos anteriores se señaló que, cuando una autoridad administrativa emita un acto que le cause agravios a determinada persona, ésta se encuentra facultada para interponer el medio de defensa correspondiente, siempre y cuando se cumpla con las formalidades esenciales de procedibilidad para que la vía intentada prospere, ahora en nuestro régimen jurídico existe un ordenamiento que regula la interposición de un medio de defensa, para este efecto nos estamos refiriendo al Código

Fiscal de la Federación, sin embargo, es pertinente mencionar que hasta antes de las reformas al Código en cita (15 de Diciembre de 1995), se regulaban a dos recursos dentro del procedimiento administrativo oficioso a saber, el de revocación y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. En este orden de ideas, y para efectos del presente estudio solamente nos abocaremos al estudio del primero mencionado o sea al de REVOCACION, ya que el segundo quedó derogado en las reformas sufridas y publicado en el Diario Oficial de la Federación en la fecha antes indicada.

Efectivamente, el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, regula cuando es procedente promover este recurso de revocación, a saber:

ARTICULO 117. "El recurso de revocación procederá contra:

- I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:
 - a) Determinen contribuciones, accesorios y aprovechamientos.
 - b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
 - c) Dicten las autoridades aduaneras.
 - d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33 A, 36 y 74 de este Código.
- I. Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 120 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código. ²⁹

OPCIONALIDAD DEL RECURSO DE REVOCACION

El artículo 120 del Código en cita, regula la facultad para el particular, la opción de la interposición de este recurso o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como la situación de que cuando el recurso sea interpuesto en tiempo y forma ante una autoridad incompetente para conocer de este medio de defensa ésta lo turnará a la que sea competente.

²⁹ Código Fiscal de la Federación, Art. 117.

AUTORIDADES Y PLAZOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVOCACION

El artículo 121 del Código en cita, regula entre otras cosas que, el escrito de interposición del recurso de revocación se tendrá que promover ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación correspondiente, excepto lo regulado por los artículos 127 y 175 del Código referido, que se refieren a, tratándose de bienes embargados por inequívoca aplicación de la ley o inconformidad de las bases para su liquidación e inclusive en cuanto al avalúo respectivo.

Este precepto, igualmente contempla que el promovente podrá enviar su medio de defensa o recurso por medio de correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el accionante tenga su residencia fuera de la jurisdicción de la autoridad ante la cual se promueve, teniéndose como fecha de presentación el día marcado por la oficina de correos donde se exhibió. Este plazo de 45 días hábiles señalado en párrafos anteriores se suspenderá hasta por un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión, igualmente si el accionante o promovente es declarado incapaz o ausente por autoridad judicial.

REQUISITO DEL ESCRITO DE INTERPOSICION DEL RECURSO

El artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, textualmente regula lo siguiente:

“El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I. La resolución o el acto que se impugna.

- II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.”³⁰

Es pertinente el señalar cuales son los requisitos que deberá cumplir el recurso respectivo, y que se encuentran regulados por el artículo 18 del Código citado, con independencia de los precisados anteriormente.

- I. Constar por escrito.
- II. El nombre, la denominación o razón social y 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.
- III. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.
- IV. En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

FALTA DE REQUISITOS Y SU REPRESENTACION ANTE LA AUTORIDAD

Igualmente el artículo en cita, regula que cuando el recurso presentado por el particular no cumpla con los requisitos formales para su presentación, la autoridad requerirá al mismo para que en el plazo de seis días subsane la omisión y en caso contrario se tendrá por no presentado. En este sentido y en relación al artículo 19 del Código referido, también se establece que en

³⁰ Código Fiscal de la Federación, Art. 122.

ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios y la representación de personas físicas o morales se efectuará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos o ratificadas ante la autoridad, notario o fedatario público, de tal suerte que si el promovente no acredita fehacientemente la personalidad con la cual se ostenta, se tendrá por no interpuesto el recurso aludido en el presente apartado.

DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTAN Y CASOS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO

Según el artículo 123 del Código en cita, la persona agraviada por un acto de autoridad que decida promover el recurso de revocación, tiene la obligación de acompañar por lo menos los siguientes documentos: uno con el cual se acredite la personalidad con la cual se ostenta, otro que conste el acto impugnado, constancia de notificación, las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial.

Por otra parte, los casos de improcedencia del citado recurso son los siguientes: que no afecten el interés jurídico del recurrente; que provengan de resoluciones en cumplimiento a una sentencia o dictadas en recursos administrativos; que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación; que el acto se haya consentido; que exista la conexidad; que no se expresen los agravios respectivos si son revocados los actos de autoridad.

Con independencia de lo anteriormente analizado respecto a este medio de defensa, consideramos pertinente abundar en torno a lo que regula el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, no obstante de haberlo señalado en párrafos anteriores, y es precisamente lo relacionado a la facultad de la opcionalidad para el particular de agotarlo o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que existe en el

artículo citado una frase que ha creado un sinnúmero de confusiones y el la "PODRAN" ya que este vocablo no tiene que ser interpretado como una facultad optativa o alternativa para el particular, ya que el espíritu del legislador es con la finalidad de la Garantía de Audiencia de los gobernados ante la autoridad.

Es aplicable a lo antes manifestado la siguiente Jurisprudencia que a la letra dice:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CUANDO SON OPTATIVOS Y CUANDO OBLIGATORIOS. Si el particular resulta afectado por una resolución administrativa y la ley del acto le otorga la posibilidad de recurrirla empleando el vocablo "podrán", éste no debe ser interpretado como la posibilidad optativa o alternativa a cargo del particular de elegir específicamente entre recurrir la resolución que le afecta, o bien, la no interposición del recurso, pues la intención del legislador al utilizar el vocablo "podrán" sólo da cumplimiento al imperativo constitucional, de legítima defensa y garantía de audiencia, al establecer para el afectado por una resolución un camino o posibilidad de solicitar ante la autoridad inmediata superior de la responsable la revisión de dicha resolución, es decir, se da la oportunidad al particular de que en caso de que no esté de acuerdo con la resolución apoyada en la ley del acto puede elegir entre recurrir la resolución o no recurrirla, lo que traería consigo en este último

supuesto el consentimiento tácito de la citada resolución, pero nunca la oportunidad para acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y obviar la tramitación del recurso administrativo procedente. Asimismo, el vocablo "podrán" (inflexión del verbo poder) significa según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima edición, "tener expedita la facultad de potencia de hacer una cosa. Ser contingente o posible que suceda una cosa. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer una cosa", significados que difieren absolutamente con el término "optar" y "optativo", que significa, según el diccionario de referencia, "escoger una cosa entre varias, acción de." De tal manera que, semánticamente ambos términos no tienen equivalente entre sí, menos aún posibilidad de sinonimia, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es dable el interpretar la voz "podrán" como facultad para optar o elegir entre la interpretación del recurso de revisión (ante la inmediata autoridad, superior de la responsable) o la posibilidad de promover un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, circunstancia que nos permite concluir que el recurso administrativo que las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento a la Ley de la materia que actualiza el mismo, "podrán" interponerlo con

apoyo en el propio ordenamiento legal, no siendo optativo o alternativo agotarlo, sino obligatorio y previo el juicio fiscal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 1541/87. Margarita Borrego Parcayo Vda. De Salgado y otro. 20 de Abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Sostiene la misma tesis:

Revisión fiscal 451/90. Saúl Régules. 28 de Junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

SEMANARIO JUDICIAL OCTAVA EPOCA. TOMO VII. ENERO 1991. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 414.

ANALISIS DE FONDO A LAS REFORMAS SUFRIDAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN RELACION AL TITULO V DENOMINADO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Como quedó manifestado al inicio de este apartado, el Código Fiscal de la Federación sufrió reformas al mismo, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Diciembre de 1995 y precisamente en el Título V del Código en cita, donde se regulan los procedimientos

administrativos, y se reforman los artículos 110 a 116, 120 a 123, 126 a 131, 133 y 5º. Transitorio fracción VI.

De conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, en virtud de que tanto el Recurso de Revocación y el de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución crean una serie de confusiones para los particulares al momento de pretender ejercitar su facultad de defensa en contra de actos de autoridad, desaparece este último para que quede únicamente el de revocación

3.3 EFICACIA DE LOS RECURSOS SEGUN LA EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA

Es de explorado derecho que los recursos enunciados por diversas Leyes de carácter administrativo y que como medios de defensa plantean los particulares para que sean efectivos, deben de ser o estar estructurados con técnica clara, sencilla y rápida; clara en cuanto a sus requisitos, sencilla en su tramitación y rápida en su resolución, para que los promoventes puedan acudir en forma confiada y segura ante determinada autoridad, en caso de verse afectados por una violación de fondo o forma a sus intereses personales o de la persona moral a la cual representan.

Por otra parte, también se dice que la resolución por dictarse puede igualmente estar influida por conservar una buena imagen política del superior o de la autoridad administrativa. Asimismo, se ha indicado o por costumbre que los recursos administrativos se resuelven mediante la aplicación de criterios previamente establecidos, los cuales son rutinarios.

Otro de los puntos es en torno al establecer la opción o alternativa entre el Juicio de Nulidad y el recurso de revocación, ya que se crea una confusión entre los particulares, quienes se consideran víctimas de una injusticia administrativa, sin que obste la situación que en otras ocasiones los propios actuantes desconocen ante qué autoridad debe interponerse y la autoridad que resolverá el recurso.

En conclusión diré lo siguiente, si bien es cierto que la facultad del particular para impugnar una resolución a través del recurso administrativo respectivo, es un derecho que la propia ley le ciñe a ello y que pudiendo ser en forma opcional antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, también es muy cierto que la propia autoridad en determinado momento no resolverá favorablemente a los intereses del promovente.

Se trata de determinado acto de autoridad, que esta misma emitió, ya que para tener elementos objetivos para emitir su resolución tendrá por fuerza que apoyarse o solicitar un informe inferior.

Considero que sería más recomendable otorgarle al particular un plazo razonable para que, previamente a la notificación de una resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo, manifieste éste lo que a su derecho convenga, acompañando las pruebas que crea conveniente para desvirtuar los hechos conocidos por la autoridad, como lo regula la Legislación Aduanera, al permitir el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia. Existen situaciones de derecho que para cumplimentar cabalmente el principio de definitividad, el particular tendrá por norma agotar el recurso administrativo de revocación antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, luego entonces se acarrea con esto una serie de contratiempos de tipo económico para el gobernado, porque tendrá que contratar los servicios de un abogado; ya que en el medio Fiscal y Administrativo siendo una práctica del mismo estos cobran un porcentaje del monto ahorrado.

3.4 ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Según el artículo 16 Constitucional, el acto administrativo deberá ser emitido por la autoridad que tenga la facultad a ello, esto significa que el dicha autoridad se encuentra sometida al principio de legalidad, conforme al cual ésta sólo puede realizar los actos que la propia ley le autorice a ello.

Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito, o sea, una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son, que provenga de autoridad competente, que funde y motive su acto.

Este principio de legalidad se ha hecho efectivo reiteradamente por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando en su Jurisprudencia que, "Las Autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite" SJF compilación 1917-1965, tesis 47, apéndice al tomo CXVII, tesis número 166.

En la especie, si el acto de autoridad administrativa no cumple cabalmente con los requisitos aludidos en el párrafo anterior, se tendrá que la resolución es ilegal, tal y como lo dispone el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en relación con el 16 Constitucional, por lo tanto, los Tribunales al percatarse de la ausencia formal de procedimiento en cuanto a sus requisitos tendrá, por ende declarar la nulidad de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL

4.1 VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTICULARES POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Las autoridades administrativas para comprobar el cabal cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a cargo de los particulares podrán llevar a cabo visitas domiciliarias y/o de verificación, las cuales se realizarán en ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y en cuanto a las segundas en cualquier tiempo, incluyendo sábados, domingos y los 365 días del año, e inclusive a cualquier hora. Estas visitas tendrán por fuerza que ajustarse a las formalidades esenciales de procedimiento, o sea, entre otras cosas estar firmada por autoridad competente, que funde y motive el acto de autoridad administrativa, en la que deberá precisar el lugar o lugares para llevarse a cabo la zona u objeto que ha de verificarse, el objeto circunstanciado a verificar, así como las facultades del personal actuante para practicarla, ya que con la ausencia de estas **formalidades** o de alguna de ellas el acto de molestia sería nulo o invalidado por la misma autoridad emisora o por el superior jerárquico, a través de los medios de defensa que cuenta el particular para llevarlo a cabo.

Con la observación correspondiente de que, el particular o el sujeto visitado tendrá la obligación de permitir el acceso al personal actuante y dar facilidades e informes a los verificadores que les soliciten para poder agilizar su función, so pena de incurrir en las diversas medidas de apremio que regulan las disposiciones normativas para el caso concreto, e inclusive como grado de tentativa en la comisión de algún delito o como una falta administrativa. Abundando a lo señalado en el párrafo anterior, la autoridad administrativa se encuentra obligada a satisfacer los requisitos ya enunciados por ser una disposición de tipo constitucional que les regula su

actuar, al respecto es aplicable la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:

“VISITA DOMICILIARIA, ORDENES DE REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER. De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 16 Constitucional, la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece en plural, “...Sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos” y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como en las específicamente fiscales, pues de no ser así la expresión que habría producido es singular.

Revisión Fiscal No. 37/84.- Regalos Encanto,
S.A., 27 de Marzo de 1985, Unanimidad de 4
Votos.

Revisión Fiscal No. 18/84.- Jorge Matuk Rady, 15
de Abril de 1985, Unanimidad de 4 Votos.

Revisión Fiscal No. 65/83.- Leopoldo González
Orejas, 18 de Abril de 1985, Unanimidad de 4
Votos.

Revisión Fiscal No. 29/84.- Pedro Espina Cruz,
25 de Abril de 1985, 5 Votos.

Revisión Fiscal No. 76/84.- Juan Ley Zazueta, 29
de Abril de 1985, Unanimidad de 4 Votos.

Referencia

Jurisprudencia No. 10

Informe 1985, Segunda Parte, Sala Administrativa,

Pág. 13, S.C.J.N. 7ª Epoca

4.2 SUJETO Y OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La actividad en que se concreta la función administrativa es propia de la administración pública, en cuanto al procedimiento, es cauce formal de la acción administrativa, puede hablarse de la administración pública como sujeto del procedimiento administrativo.³¹

En el proceso en general, la Administración Pública Federal aparece siempre como parte en el mismo, donde se encuentra bajo la decisión, control y aplicación de determinada ley, donde se faculta a la autoridad administrativa a cumplir con sus determinaciones, sin embargo, en el procedimiento administrativo federal ésta siempre es el sujeto que decide, investida de facultades necesarias y precisas para emitir su resolución, inclusive, con prerrogativas para hacer cumplir sus determinaciones, constituyendo así el cauce del ejercicio de su facultad, empero, esta facultad de los entes públicos, al realizar los fines de interés general, no deben olvidarse su naturaleza y los objetivos para la cual está creada, respetando en todo momento la obligación ineludible de un debido proceso legal, para no conculcar con su actuación las garantías de seguridad jurídica y legalidad de los gobernados.

³¹ *Procedimiento Administrativo Federal*, Autor González Pérez Jesús, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 23, México 1995.

Así las cosas, existen en la administración pública federal, autoridades que realizan funciones propias de su realización como autoridad de Desde el estado, cuya posición prevalente destaca hasta la última entidad institucional que es el Municipio, con ello son muchos los entes Jurídicos públicos.

Para efectos del presente estudio solamente nos abocaremos a lo concerniente a la Administración Pública Federal, tal y como se expuso al inicio de este trabajo, en relación a lo que dispone el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por lo tanto el primer requisito de validez en cuanto al sujeto de procedimiento, será por tanto, que corresponda a la competencia de la Administración Pública Federal. Ya que si versará sobre el objeto propio de la competencia de uno de los Estados o de un Municipio, el acto sería inválido de propio derecho.

En cuanto a la competencia del órgano administrativo, que actúa y representa a la Administración Pública Federal, necesita forzosamente de personas con capacidad jurídica para ello, y que puede ser considerado de dos formas a saber:

- a) Desde un punto de vista abstracto.- El órgano se nos presenta como un conjunto de competencias y medios personales y materiales, ordenados para realizar determinadas funciones. Las competencias, las atribuciones, las funciones, son meras abstracciones.³²

³² *Procedimiento Administrativo Federal*, Autor González Pérez Jesús, Ed. Porrúa., S.A., Pág. 27, México 1995.

- b) Desde un punto de vista concreto.- El órgano se nos presenta como la persona física, en la que se personifica aquel conjunto de atribuciones, competencia y funciones que constituyen la concepción abstracta. Es la persona física que actúa como titular de aquellas competencias.³³

Para efectos del presente estudio, nos abocaremos a dicha competencia desde el punto de vista concreto, ya que como lo manifesté al inicio del presente tema en cuanto a los sujetos del procedimiento administrativo federal, y que actúan a través de una persona física, la misma por ende tendrá que tener facultad suficiente para actuar y obligarse, de conformidad con dichas facultades.

En cuanto al objeto del procedimiento administrativo federal, en cada uno de los tipos de funciones administrativas, se concreta y delimita a realizarse en un determinado procedimiento administrativo, en otras palabras, el ejercicio de esta función administrativa da lugar a una serie de actuaciones, a un procedimiento en el que únicamente podrán plantearse y decidirse ciertas cuestiones, como una garantía constitucional para el particular de que en las órdenes de verificación o visitas domiciliarias tendrá por fuerza que plantearse en dicha orden el objeto de la misma y especificar que se persigue con ésta, como una obligación ineludible para la autoridad administrativa, y por ende para el personal actuante, ya que de lo contrario traería como consecuencia la nulidad del acto realizado.

Cada uno de los procedimientos seguidos en contra de los particulares o del sujeto visitado, ya sea que este procedimiento administrativo sea de oficio o a instancia de parte interesada, tendrá el objeto específico a realizar, delimitado por la naturaleza del mismo y por el acto de autoridad de iniciación, ya que la resolución que recaiga a este procedimiento administrativo versará sobre el objeto del mismo.

³³ *Idem.*

En cuando a su naturaleza jurídica del acto administrativo tiene gran trascendencia, ya que del mismo van a depender las potestades del órgano administrativo emitente y que conoce de el, y en consecuencia, la validez del acto que ponga fin a este o que se resuelva como tal.

4.3 REQUISITOS ESENCIALES PARA DARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo tercero regula o enumera los requisitos del acto administrativo; sin embargo, es pertinente indicar que algunos de los requisitos que ventila este precepto ya los comentamos en párrafos precedentes, pero, a efecto de tener un conocimiento amplio acerca de los mismos y con el objeto de que queden en un mejor entendimiento, nos permitiremos exponer cada uno de los requisitos aludidos, pero esta exposición será de forma, ya que el objeto del presente estudio es diferente.

En efecto, el artículo en cita, se refiere a los elementos o requisitos del acto administrativo, y para tal efecto los descansa en sus XVI fracciones, de las cuales, la omisión o irregularidad en las fracciones I al XI son determinantes de nulidad (artículo 5º), y las comprendidas en las fracciones XII a XVI la anulabilidad (artículo 7º).

En este orden de ideas, el artículo 3º de la LFPA, en sus diversas fracciones expresa lo siguiente:

Fracción I.- "Ser expedidos por órgano competente, a través del servidor público y en su caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo."

Al respecto, dicese de la persona jurídica que se encuentra facultada o investida para realizar un acto válido o presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los particulares o gobernados, luego entonces, esta potestad o atribuciones debe por fuerza estar contemplado en Ley, ya que de lo contrario estaríamos en presencia de un acto nulo, de conformidad con el artículo 5º de la LFPA, en relación con el artículo 16 de la Constitución General de la República. Ya que es de explorado derecho que, sólo la autoridad podrá hacer lo que la Ley expresamente les confiere, cumpliendo con las formalidades esenciales de procedimiento, para no vulnerar las garantías individuales.

Fracción 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."

Dicha atribución se limita a circunstanciar, y de una forma limitada en que consistirá la orden de verificación o de visita para los particulares o el sujeto visitado, esto es, como una garantía constitucional para que el personal actuante no rebase esas facultades o atribuciones, donde dicho personal solamente tendrá que ajustarse o señirse a lo expuesto en la orden y no ir más allá, ya que de lo contrario igualmente se estaría en presencia de un acto nulo.

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

Que dicha orden de verificación o de visita, cumpla cabalmente con las pretensiones relacionadas con las necesidades de los miembros de una colectividad y protegidas estas mediante la intervención directa y permanente del estado, sin que en ningún momento se persiga un interés particular o en beneficio de determinada persona, ya que el bien jurídico perseguido es precisamente el no dañar los intereses de los particulares.

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

Esta fracción es de gran relevancia para que se ajuste el acto de autoridad a lo que expone la Constitución en su artículo 16, ya que este entre otras cosas regula lo siguiente: nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

De este lenguaje, se desprende con toda claridad que dicho escrito deberá estar firmado por esa autoridad competente, porque desde el punto de vista legal, es la firma lo que da autenticidad a los oficios u órdenes de verificación y/o visita domiciliaria para los particulares. En otras palabras, un escrito u oficio, o determinada orden de visita de verificación sin la firma autógrafa del funcionario competente para ello, no se le puede dar validez al acto de autoridad, incumpliendo con ello el precepto constitucional ya referido.

Fracción V.- "Estar fundado y motivado."

Esta fracción abunda a lo expuesto en el apartado anterior por el suscrito, ya que la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Federal, precisa que los actos de molestia para los particulares deben de "Fundar y Motivar" la causa legal de procedimiento. Y en esto queda contemplada la fracción en cita.

En la especie, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha explorado en torno a lo que se debe de entender por fundamentación y motivación, para que la autoridad cumpla con su cometido constitucional; en cuanto a lo primero, la autoridad tiene la obligación ineludible de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben de señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. Ya que de lo contrario se estaría violando una garantía de legalidad en contra del sujeto visitado o persona a la cual vaya dirigido el acto de autoridad.

Fracción VI.- derogada.

Por otro lado, la calificación de "debida motivación y fundamentación" corresponde a un órgano jurisdiccional y no a la propia autoridad emisora del acto.

Fracción VII.- "Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley."

Lo anterior es así, ya que si el acto de autoridad emanado por autoridad competente y firmado por esta, no cumpliera con las disposiciones normativas que le obliga la Ley en cita, se estaría en un acto nulo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º de la multireferida Ley.

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

Esta fracción se refiere a que, con independencia de que el acto administrativo de la autoridad cumpla con los requisitos aludidos en párrafos anteriores, tendrá por norma emitirse sin que sea falsa o equivocada la apreciación de la autoridad que emita dicho acto en contra de los particulares, y precisar con objetividad el objeto, motivo o fin del acto correspondiente, ya que de otra forma sería nulo de pleno derecho el acto emitido, p.e. emitir una orden de verificación a determinada persona sea física o moral, sin que precise el nombre correcto de esta, o que vaya dirigida a diversa persona que no es a la cual debería ir dirigida.

Fracción IX.- "Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión."
Es clara la presente fracción del artículo en cita, ya que la intención del legislador fue con la finalidad de que, el funcionario público investido de facultades para emitir determinado acto de autoridad y conociendo que el mismo no se ajustara al objeto de la misma o conociéndolo fuera en contra

de la Ley y conociendo la imposibilidad jurídica para llevarlo a cabo, decide unilateralmente emitirlo, por ende, dicho acto de autoridad tendrá por norma que ser declarado nulo, igualmente ocurre esto con la violencia ejercida por determinada persona en contra del funcionario que emita el acto, siendo la violencia física y/o moral.

Fracción X.- "Mencionar el órgano del cual emana."

Es de explorado derecho, que todo acto de autoridad deberá precisar el órgano del cual emana el mismo, entendiéndose por esto el precisar que tipo de autoridad es la emisora, así como de sus facultades que tiene para ello, y su fundamento legal, ya que en caso contrario será anulado por la autoridad competente para ello, a través de los medios de defensa con que cuentan los particulares o el sujeto visitado.

Fracción XI.- derogada

Fracción XII.- "Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona."

Dicha fracción, tiene relación directa con la fracción VIII, ya que, como se comentó no debe existir duda alguna en torno a la persona a la cual se dirige el mandamiento de autoridad o el acto de molestia, ni tampoco error en cuanto a la especificación del objeto, como del expediente en concreto, so pena de la anulabilidad del acto, por disposición expresa en el artículo 7º de la LFPA, ya que estas disposiciones son de interés público.

Fracción XIII.- “Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión.”

Efectivamente, esta fracción o apartado obliga a la autoridad emisora del acto de molestia a que el mismo tendrá que reunir los elementos esenciales de procedimiento, conjuntamente con el lugar y fecha de emisión, so pena de la anulabilidad del acto administrativo.

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

Esta fracción, se refiere a una garantía para el particular o sujeto visitado de que en los actos administrativos que sean notificados legalmente, tendrá que precisar el domicilio de la oficina en donde se encuentra el funcionario que emite la orden o el acto como tal, así como especificar con precisión el lugar en donde el expediente respectivo se encuentra para que este se encuentre en aptitud de consultarlo e imponerse de él para que tenga una visión objetiva del como o del porqué del acto administrativo y no pueda alegar indefensión por desconocimiento del expediente.

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

En la especie, siento que la fracción en cita tiene una relevancia directa al presente tema de tesis, ya que como se recordará, el mismo trata precisamente del RECURSO DE REVISION en el Procedimiento Administrativo Federal, sin embargo, me permitiré reservarme para abundar al respecto en el próximo capítulo, no obsta lo anterior para manifestar que, igualmente la falta de enunciación del medio de defensa que proceda en contra de actos administrativos, acarrearía por ende la anulabilidad del acto mismo.

Fracción XVI.- "Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley."

Con la anterior fracción, se pretende y como una garantía constitucional, que el particular ejercite esa facultad de garantía de audiencia para no quedar en estado de indefensión, y que la propia Ley le confiere, igualmente como una obligación de la autoridad emisora de cumplir con la misma, circunstanciando todo lo relativo al acto administrativo.

De lo expuesto en párrafos precedentes, en relación con las fracciones citadas del artículo 3º de esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se tiene que, son los requisitos esenciales de procedimiento que la propia autoridad deberá de cumplir, ya que de lo contrario provocaría la nulidad o anulabilidad del acto correspondiente.

4.4 CULMINACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, nos dice que dicho procedimiento podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada, así las cosas, esta iniciación es distinta según sea el oficio o a

instancia de parte o del interesado. Pues en la primera hipótesis será un acto administrativo de trámite; y en la segunda, será un acto del particular o de un ente público que actúa como particular, sin embargo, en ambos existe en elemento común, que es determinar el objeto del procedimiento. A lo cual la autoridad resolutora forzosamente tiene que resolver todas y cada una de las cuestiones planteadas.

En este orden de ideas, el artículo 57 de la ley en cita, regula cuales son las causas por las que se da por terminado el procedimiento administrativo, mismas que permitiré exponer textualmente:

Artículo 57.- "Ponen fin al procedimiento administrativo:

- I. La resolución del mismo.
- II. El desistimiento.
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.
- IV. La declaración de caducidad.
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse 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 cuestión de orden, analizaremos todas estas fracciones, con la finalidad de tener un mejor esclarecimiento a que se refiere el tema de la culminación o terminación de este ya citado procedimiento administrativo, a saber:

Fracción I.- Por la resolución del mismo.

El procedimiento administrativo llevado a cabo por la Administración Pública, como todo procedimiento, culmina normalmente por el acto de autoridad administrativo, en que se decide respecto a la cuestión planteada o del asunto concreto a debate o de investigación. Este acto decisor o resolutorio es el que pone fin al procedimiento administrativo incoado en contra de los particulares, pudiendo ser este a petición de parte o de oficio, tal y como se expuso al inicio del presente tema concreto.

Sin embargo, esta resolución por tanto, es la que pone fin o sea denominado acto definitivo, para diferenciar de los diversos actos de simple trámite dentro del propio acto administrativo de procedimiento, los cuales constituyen presupuestos o precedentes a la emisión de la resolución correspondiente. De aquí que parte la doctrina mexicana al considerar en sentido estricto que la resolución es la que pone fin o resuelve en definitiva el procedimiento administrativo.

Es emitida por el órgano competente para ello (artículo 42, párrafo 2º, LFPA) y deberá ser congruente con las peticiones o exposiciones de los particulares, para que dicha autoridad cumpla con el principio de legalidad consagrado en nuestra carta magna.

Fracción II.- En cuanto a su desistimiento.

En cuanto a su definición doctrinaria, dicese que es "el acto procesal mediante el cual se manifiesta el propósito de abandonar una instancia o

de no continuar el ejercicio de una acción, la reclamación de un derecho o la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento.”³⁴

En otras palabras, es la renuncia expresa y unilateral del derecho en que se fundó la solicitud y dicho desistimiento son actos del interesado que incoó el procedimiento, que producen sus efectos en la terminación, empero, los efectos del desistimiento “son puramente procedimentales. Se reducen pura y simplemente a una renuncia de la instancia o a la petición deducida y a los efectos derivados de ellas, que no son otros que la existencia de un procedimiento en el que la administración ha de pronunciarse sobre de ellas.

El desistimiento pues, no supone otra cosa que la determinación del procedimiento. De aquí que no haya conveniente el admitirle con carácter general. Pero el desistimiento no supone obstáculo alguno a que un nuevo procedimiento pueda el mismo interesado deducir la misma acción fundada en el mismo derecho.”³⁵

Es oportuno e interesante el apartado anterior en cita, ya que tenemos que diferenciar entre un desistimiento simple y llano, y la renuncia expresa del derecho por parte del particular, ya que, en la primera hipótesis, el particular mediante un acto unilateral y por así convenir a sus intereses se desiste de la instancia o del acto que le dio origen al procedimiento administrativo, con la opción de que un futuro vuelva de nueva cuenta a ejercitar este derecho; y en cuanto a la segunda hipótesis o sea la renuncia, es igualmente un acto unilateral por parte del particular, en donde manifiesta y por así convenir a sus intereses renunciar a su derecho, tratándose de la institución que afecta directamente ese derecho material, y que constituye el fundamento jurídico de petición y del cual no podrá ejercitar posteriormente. conveniente resulta precisar que el artículo 58 de

³⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 1100, 1994.*

³⁵ *Procedimiento Administrativo Federal, Autor González Pérez Jesús, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 112, 1995.*

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla o admite con carácter general el desistimiento y la renuncia de los derechos para el particular cuando estos no sean de interés público y no contravengan disposiciones de carácter general. En ambos casos estamos en presencia de la terminación del procedimiento administrativo, con lo anterior, también se agota lo correspondiente a la fracción III del artículo en cita, en cuando a la renuncia del particular para culminar el procedimiento administrativo incoado a los particulares.

Fracción IV.- La declaración de caducidad.

Igualmente que las fracciones anteriores es un modo de dar por terminado el procedimiento administrativo, y esto se dará o se declarará cuando el particular interesado paralice el procedimiento por causas imputables a este mismo, de conformidad con lo que dispone el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula que, transcurridos tres meses sin que el particular ejercite algún acto tendiente a darle celeridad al procedimiento administrativo caducará, pero dicha paralización tendrá que ser imputable al particular.

Al respecto, me permito exponer que dicha caducidad es un hecho jurídico-administrativo, no es un acto, y es imputable al particular y no a la autoridad, ya que es voluntad del gobernado por la negligencia o por no haber paralizado el procedimiento por más de tres meses, y en contra de esta resolución de caducidad procedería el recurso de revisión que señala la propia Ley, sin embargo, este recurso lo abundaré en el siguiente capítulo de la presente obra.

Fracción V.- En cuanto a la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

Con independencia de los supuestos de desistimiento, convenio, renuncia y la caducidad, puede operar la terminación del procedimiento por determinados acaecimientos que privan al mismo de su razón de ser, al respecto, esta fracción al referirse a la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, son causas que surgen dentro del procedimiento administrativo, son causas que impiden su razón de ser y que pueden referirse al objeto mismo del procedimiento, a los sujetos o a la norma misma aplicable al caso concreto respectivo.

De tal suerte que, si existiera algún impedimento material que afectara directamente a los sujetos, objeto o a la propia Ley reguladora y que esta deviniera a posteriori de la iniciación del procedimiento, la autoridad podrá dejar de conocer dicho asunto, claro es fundando y motivando la resolución que emanara.

Fracción VI.- Respecto al convenio de las partes como modo o medio de terminación o culminación del procedimiento administrativo.

De conformidad con el artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal, nos dice que convenio es "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."

Ahora bien, el artículo 75 de la Ley en cita y en la fracción en comento, regula como otro medio o modo de la terminación del procedimiento administrativo al convenio celebrado entre ambas partes, o sea, entre la administración pública y los particulares, y que dicho convenio tendrá el alcance, efectos y régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición normativa reguladora, sin olvidar que este convenio o acuerdo de voluntades tendrá que cumplir diversos requisitos esenciales para darse como tal y ajustarse a derecho, entre los que encontramos a, que no sean

contrarios a los ordenamientos jurídicos, que no contravengan a disposiciones de orden público, que no vayan en contra a la moral y a las buenas costumbres, que sean de exigencia obvia, ya para que sea válido este convenio tendrá que ajustarse a derecho. Que no verse este convenio a materias que no sean susceptibles de transacción y que estén dentro de los límites del objeto del acto administrativo: que tengan por objeto la satisfacción de intereses de la colectividad, ya que de lo contrario se estaría en presencia de un desvío de poder por parte de la autoridad, siendo nulo dicho convenio.

CAPITULO V
EL RECURSO DE REVISION ENUNCIADO EN LA
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

5.1 DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

En todo recurso administrativo de revisión, promovido ante el órgano superior de aquel quien dictó un acto administrativo o de autoridad que afecte los intereses jurídicos de los particulares reconoce, dentro de sus elementos esenciales dos hipótesis primordialmente: la primera, que su existencia se encuentre prevista o regulada a un ordenamiento normativo, general y abstracto, formal y materialmente legislativo.

Lo anterior, para que su observancia vincule obligatoriamente a los gobernados, atento al principio de legalidad bajo el cual funciona todo orden jurídico vigente. En cuanto a la segunda, que la autoridad a quien ha de impugnar una determinada resolución o acto, tenga un superior jerárquico en quien recaiga la competencia de dirimir la cuestión planteada, requisito que además de coincidir con la naturaleza misma de este medio de impugnación, funciona como diferencia específica con otros recursos administrativos del mismo género.

De tal suerte, para que una determinada resolución o acto administrativo pueda ser sometida a un nuevo examen por virtud de este recurso de revisión, necesariamente ha de suponer la relación de subordinación entre dos órganos distintos; uno, el inferior, cuyos actos han sido impugnados; otro, el superior, quien habrá de constatar la observancia de las normas específicas aplicables al caso concreto, en relación con los fundamentos y motivos tomados en consideración para la dición del acto o resolución combatida, posibilidad de constatación que se extiende a través de toda organización administrativa que da estructura a un ente público, iniciando con el nivel más bajo en la escala jerárquica y concluyendo al tratarse de la actuación del órgano administrativamente superior a todos aquellos que integran el conjunto funcional.

En la presente obra y con la finalidad de tener un mejor esclarecimiento de la misma, y cumplir así con el objeto en torno al grado de efectividad del recurso de revisión consagrado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, me permitiré transcribir lo que regula el artículo 1º de esta Ley, así como también el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo anterior, en virtud de que ambos se encuentran vinculados o relacionados entre sí.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ARTICULO PRIMERO.- "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ARTICULO PRIMERO.- "Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público 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, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

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

Comentarios a los artículos citados anteriormente

Para efectos de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en cuanto hace a los recursos administrativos de revisión, sólo se aplican en contra de actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, empero, este recurso administrativo solo prosperará cuando los actos o resoluciones reclamadas emanen por determinada autoridad administrativa que dependa directamente de la Administración Pública Federal Centralizada, o sea que conformen la Presidencia de la República, Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; por el contrario, si se interpone en contra de actos que no conformen la Administración Pública Federal Centralizada, se estaría en presencia de un recurso improcedente.

Igualmente, con independencia de la interposición de este medio de defensa, también tendrá que referirse a actos que no se observen en la disposición normativa del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyas excluyentes son las siguientes:

- a) Las de carácter fiscal.
- b) De índole financiero.

- c) Las cuestiones sobre responsabilidad de los servidores públicos.
- d) Normas de tipo electoral.
- e) Las disposiciones en materia de competencia económica.
- f) Las relacionadas a justicia agraria y laboral.
- g) Las aplicables al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Sin embargo y para efectos del presente estudio, nos abocaremos exclusivamente al apartado correspondiente al artículo en cita en cuanto se refiere a "... sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente aquellas."

El mencionado párrafo da lugar a la interpretación textual y meditación a lo expuesto por el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

Artículo 2º.- "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera...", luego entonces queda así excluidos los aprovechamientos y los productos, que precisamente se regulan en el artículo 3º de este dispositivo Legal y se definen de la siguiente forma a saber:

Aprovechamientos.- "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

Productos.- "Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado."

De lo expuesto en párrafos precedentes se concluye lo siguiente, si bien es cierto, los recargos, sanciones, gastos de ejecución y la indemnización por cheques no pagados, son accesorios de las contribuciones, de conformidad a lo que reza el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, también lo es, en cuanto a la actualización de las contribuciones no cubiertas o pagadas por el contribuyente, expuestas o señaladas en el artículo 21 del Código citado, estrictamente hablando quedarían excluidas o fuera de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, denotándose con ello, la subjetividad del Legislador al no precisar el objeto de la propia Ley, en su artículo 1º ya comentado.

En esta tesitura, y de conformidad con lo que regula el artículo objeto de estudio diremos que, solamente quedan excluidas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo los actos administrativos emanados por autoridad dependiente directamente de la Administración Pública Federal Centralizada (tratándose de materia fiscal) los productos y aprovechamientos, igualmente la actualización derivada de las contribuciones, según lo reza los artículos 2º y 21 del Código Fiscal de la Federación.

5.2 FACULTAD OPCIONAL DE PROMOVER EL RECURSO

En el punto anterior, se enfatizó que solamente y para efectos del presente estudio, se versaría lo relacionado únicamente a la materia fiscal regulado por la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así pues, en el artículo 83 de este ordenamiento Legal, regula un medio de impugnación o medio de defensa con que cuentan los particulares para expresar los agravios apoyados en derecho, que les causa el acto administrativo de autoridad, y la propia Ley le denomina RECURSO DE REVISIÓN, cuyas

formalidades esenciales de operancia e interposición se ventilarán en el capítulo a estudio, y uno de ellos es precisamente lo relacionado a esa facultad de opcionalidad con que cuenta el particular para hacerlo valer, cuyo artículo se expresa textualmente:

Artículo 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."

Comentario:

Desde mi punto de vista personal, tenemos que, este medio de defensa o recurso de revisión que así lo define el Legislador, pudiera restarle el grado de efectividad al mismo, por desvirtuar el objeto concreto de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que, persiguiendo la unificación y celeridad en cuanto a trámites de procedimiento se refiere y en cuanto a la simplificación administrativa resulta engorroso para el particular que después de soportar una serie de actos administrativos tendientes a demostrar un hecho o una serie de actos por parte de la propia autoridad, no obsta lo anterior para expresar que, con independencia de la facultad de opción de acudir ante el propio órgano emisor pudiera este, impugnarlo ante los tribunales competentes de tipo judicial, lo que siento es el hecho o intención del legislador de descargar el cúmulo de trabajo para la autoridad administrativa o el aminorar el exceso de trabajo que tiene ésta, ya que la propia ley obliga a la autoridad a emitir su resolución en determinado tiempo.

Lo anterior, sin que en ningún momento se acepte o se esté de acuerdo en cuanto al fondo del medio de defensa comentado, ya que si dicho acto de autoridad en cualquiera de sus fases administrativas conculcara las garantías constitucionales el particular acudiría al juicio de amparo.

A mayor abundamiento, si el legislador hubiera omitido en el texto del artículo 83 de la Ley en cita la palabra "podrán" se estaría en presencia de una resolución de cosa juzgada administrativa, que a decir verdad la omisión a esta palabra hubiere estado mejor para el particular para darle celeridad a su trámite administrativo al momento de impugnarlo ante otra autoridad distinta a la administrativa, ya que de presentar su recurso de revisión ante el superior jerárquico emisor de acto de autoridad, es el conservar las cosas exactamente igual, al esperar el particular "tiempo necesario" para que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revisión planteado.

5.3 TERMINO PARA SU INTERPOSICION

El artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dice textualmente lo siguiente:

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días, contado a partir del día siguiente a aquel en que hubiere sufrido efectos la notificación de la resolución que se recurra."

Definición de Término.- "...es el tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales. En su acepción más amplia, la palabra término es sinónima de la palabra plazo, pero algunos juristas modernos establecen entre ellas la diferencia de que, mientras el término propiamente dicho, expresa el día y la hora en que debe efectuarse un acto procesal, el plazo consiste en un conjunto de días, dentro del cual pueden realizarse validamente determinados actos..."³⁶

Empero, es conveniente manifestar que la palabra o definición de término tiene o da lugar a algunos problemas de tipo sustancial o elementales como son, a) desde cuando comienza a correr; b) como se computan; c) efectos que produce su no aprovechamiento; y, d) cuándo terminan éstos.

En la especie y de conformidad con lo expuesto al inicio del presente trabajo, nos abocaremos únicamente al artículo en cita, en virtud de que constituye precisamente en cuanto al tiempo para la interposición del recurso de revisión, expuesto en la Ley de mérito.

De acuerdo a la interpretación de dicho artículo, en relación a los problemas del término expuestos anteriormente, es claro al precisar serán 15 días fatales para el particular a efecto de interponer el medio de defensa correspondiente, y empieza a computarse al día siguiente en que surta efectos la notificación, en cuanto a su cómputo y de conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se trata de días hábiles, excluyendo los sábados y domingos, así como los días señalados específicamente en esa disposición, además de las vacaciones generales y los días que por algún motivo se suspendan las labores (se podrá incluir Jueves y Viernes Santo de la semana mayor, así denominada). En cuanto al efecto producido por no interponerlo en tiempo, al respecto se está en presencia de un acto consentido, sin embargo, con

³⁶ *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 762, Enero 1996.

la salvedad de que la notificación se haya efectuado, cumpliendo cabalmente con las formalidades de procedimiento en cuanto a la notificación se refiere, siendo además pertinente indicar que tratándose de actos consentidos, es de explorado derecho que se entiende por aquellos cuando el particular no haga valer su derecho en el tiempo que la propia Ley le faculta para ello, y en la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 88 y 89, fracciones I y IV respectivamente regula en que casos se tendrá por no interpuesto y la causal de improcedencia del recurso para desecharlo de plano y no conocer del mismo, siendo precisamente cuando el particular no lo hace valer dentro del término de quince días que alude el artículo en cita. Por último, en cuanto al término del cómputo para su interposición, es precisamente el día de su vencimiento.

Recomendación:

Es de suma importancia, cuando el particular, el sujeto visitado, el gobernado o cualquier persona notificada legalmente del acto administrativo de autoridad o del acto de molestia, inmediatamente después tenga en cuenta los siguientes elementos, cuándo se le notificó, cuándo surte efectos la notificación, contabilizar los días hábiles e inhábiles, (días festivos, sábados y domingos, cuando tienen vacaciones de tipo general la autoridad) a la cual se va a interponer dirección correcta y el horario de oficialía de partes para recibir el escrito de interposición del recurso correspondiente con los documentos anexos para tal fin.

Lo anterior, con el objeto de prever una serie de circunstancias que por un error se tendrá por no interpuesto el recurso, causándole problemas de muy difícil reparación, igualmente se recomienda al lector, que la presentación de este recurso de revisión se haga por lo menos 3 ó 4 días antes de su vencimiento. Lo anterior, con el objeto de que en el caso de algún error involuntario esté en posibilidad de subsanarlo dentro de los quince días hábiles para su interposición.

5.4 COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA CONOCER DEL RECURSO Y LA SUBSTANCIACION

En párrafos precedentes de esta obra, se analizó lo referente a los requisitos esenciales del acto administrativo para tener por cierto o legal el propio acto, y uno de los requisitos era precisamente en cuanto a los sujetos del mismo, destacando por su importancia el sujeto activo, siendo el órgano administrativo creador del acto, el cual deberá tener competencia para la emisión del acto.

En otras palabras, el órgano de la Administración Pública que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello, entendiendo por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública en orden jurídico.

Con lo anterior, quiero ser preciso que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se da o es otorgada esta competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo. No obstante lo anterior, y siendo de explorado derecho lo externado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite."

En esta tesitura y de acuerdo a lo que dice el maestro Miguel Acosta Romero, en su tradicional obra de Teoría General de Derecho Administrativo, "La competencia siempre es constituída del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley y el interés público."³⁷

³⁷ *Teoría General del Derecho Administrativo, Autor Acosta Romero Miguel, Ed. Porrúa, S.A., Octava pag.630.*

El propio Diccionario Jurídico Mexicano nos da la definición de competencia diciendo:

“En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuída a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”³⁸

Al respecto y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Recurso de Revisión a estudio deberá interponerse ante la autoridad emisora del acto que se recurre, mismo que será resuelto por el superior jerárquico, con la competencia necesaria para tal fin, y dicha resolución no podrá exceder del término de cuatro meses contados a partir del momento de su interposición tal y como lo refiere el artículo 17 de la citada Ley, so pena para el funcionario de incurrir en responsabilidad, ya que en caso contrario se entenderán las resoluciones administrativas en sentido contrario para el promovente, con la aptitud o facultad para el promovente de acudir a otra instancia demandando la negativa ficta o la conformación negativa del acto administrativo impugnado.

Por otra parte, en cuanto a la sustanciación del recurso administrativo de revisión y por carencia expresa en Ley en su apartado respectivo de sustanciación o en el capítulo correspondiente de este medio de defensa, se estará a lo dispuesto por los artículos 46 a 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la observación del suscrito de que deberá agotar los siguientes aspectos a saber:

³⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 542, 1994.*

- a) Solicitar el informe respectivo del órgano que dictó el acto.

Si el objeto del recurso administrativo de revisión lo es precisamente la REVISIÓN de un acto, por el órgano superior del que le dictó, parece evidente o necesario de oír a través del informe debidamente circunstanciado del órgano del que procede el acto. Entendiendo por lo anterior que el inferior tendrá la obligación de, examinar con nitidez el recurso planteado por el particular o promovente y emitir el informe correspondiente, que enviará al superior jerárquico conjuntamente con el expediente en que fue dictado el acto recurrido.

Lo anterior, con la finalidad de que el superior de mérito conozca con toda oportunidad y transparencia los motivos o hechos que tomó el inferior para emitir el acto y pueda resolver con diáfanidad el recurso hecho valer.

- b) Audiencia de Ley a los interesados.

Como un principio general de derecho, contemplado en la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, se les tendrá que oír en audiencia pública a todos y cada uno de los interesados o a todas aquellas personas que tuvieron u ostenten derechos derivados del acto administrativo que se recurre, así como a las personas que tengan intereses o derechos contrapuestos al recurrente y hubieren comparecido en el procedimiento en que se dictó el acto administrativo.

- a) La prueba se practicará con arreglo al régimen general. Sin embargo, al respecto considero de mucha importancia hacer mención que, en este tipo de procedimientos en cuanto a recurso se refiere, la Ley contempla que en este tipo de asuntos son admitibles

todo tipo de pruebas, excepto la confesional y las que contravengan cuestiones de interés público o vaya en contra de la moral y las buenas costumbres, sin olvidar también que para el desahogo de las mismas se estará a lo dispuesto por el capítulo respectivo del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de cuenta.

Como lo anuncié en párrafos precedentes, la tramitación del recurso de revisión de cuenta y en su capítulo respectivo no especifica ningún procedimiento especial en cuanto a la sustanciación, por ende se tendrá que aplicar rigurosamente lo expuesto por el capítulo noveno de la citada Ley o sea Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en base a la tramitación del procedimiento. Sin embargo, en el artículo 51 de la Ley, regula una positiva ficta favorable para el recurrente, en el sentido de que la autoridad administrativa tendrá la obligación de desahogar las pruebas ofrecidas conforme a derecho por el particular y debidamente aceptadas por esta; en caso contrario, se estaría aceptando como ciertas y contundentes las pruebas ofrecidas. Por otra parte, existe otra atenuante para el particular en cuanto a las facultades discrecionales con que cuenta la autoridad para allegarse de los medios de prueba que considere necesarios para poder emitir o resolver sin más limitaciones que las establecidas en Ley, igualmente lo relativo a la exhibición de pruebas supervenientes por parte del particular en el recurso respectivo, siempre y cuando no se haya dictado la resolución por parte del superior jerárquico.

Por otra parte y tratándose de la sustanciación de cita, igualmente existen inconvenientes para el particular y es precisamente lo relacionado al tiempo otorgado por la Ley para ofrecer los alegatos. Siento que el tiempo o lapso de 10 días para ofrecer los alegatos por el particular es sumamente reducido, ya que en algunos casos los expedientes son voluminosos o

extensos y el tiempo aludido desde mi punto de vista es poco, sin que valga argüir por el legislador que el expediente se pondrá a disposición del particular para tomar apuntes y pueda alegar lo que a su interés y derecho correspondan.

5.5 REQUISITOS ESENCIALES PARA SU INTERPOSICION

En términos del artículo 86 de la LFPA, regula cuales son los requisitos sacramentales para la interposición del recurso administrativo de revisión y por cuestión de importancia transcribiré y brevemente comentaré cada una de sus fracciones, igualmente entorno a la crítica del suscrito en cuanto a su procedibilidad.

Artículo 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 cuyo escrito deberá expresar:"

Fracción I.- "El órgano administrativo a quien se dirige.

Esta fracción se refiere a que el medio de defensa interpuesto por el recurrente tendrá que presentarse ante la propia autoridad que emite el acto de molestia o el recurrible. Sin embargo, tal parece que el legislador no consideró a la confusión que puede acarrear, en cuanto a la interpretación literal del artículo en cita y la fracción que se comenta por lo siguiente, en primer lugar el citado artículo dice "... deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado...", y la fracción en comento "..... a quien se dirige; "si dicho artículo señala que será resuelto por el órgano superior jerárquico del órgano que emite el acto, luego entonces, desde mi punto de vista tendría que decir el nombre correcto de la autoridad que resolverá, con independencia de que sea presentado ante el

órgano emisor del acto. Lo anterior, para no crear confusión entre el promovente del recurso de revisión.

Fracción II.- “El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;”!

Es de suma importancia que el recurrente señale con toda precisión el nombre completo de él, entendiéndose por nombre aquél que tiene en su acta de nacimiento, o sea nombre o nombres de pila, apellido paterno y apellido materno, si es que actúa como persona física o si el promovente actúa en nombre y representación de una persona moral; el nombre correcto de su representante legal e igualmente el nombre correcto de la persona moral, entendiéndose aquél que figura en el acta constitutiva de la sociedad, ya que es de explorado derecho que las sociedades mercantiles actúan y se obligan por conducto de un apoderado legal que tenga facultades suficientes para ello. Por lo que respecta al nombre del tercero perjudicado se tendrá que precisar el nombre correcto de aquel si lo hubiese, siendo el tercero perjudicado o aquella persona física o moral a la que se da el carácter de posible afectado en el asunto administrativo; por último, en cuanto al domicilio a efectos de oír y recibir todo tipo de notificaciones, al respecto, me permito sugerir modificar este apartado, ya que podría darse el caso que el promovente no cuente con dicho domicilio dentro de la plaza en donde se ventila el asunto administrativo y esto traería como consecuencia el retraso de las notificaciones que conforme a la ley deban hacerse en forma personal.

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

Consiste en precisar con toda claridad cuál es el acto o actos recurridos para que el superior jerárquico pueda analizarlos con detenimiento apegado a derecho y pueda resolver conforme a ley el recurso planteado, igualmente precisar la fecha en que el recurrente fue notificado del acto recurrido o del momento en que se hizo sabedor del acto impugnado, he de ahí la importancia del señalamiento del domicilio para oír y recibir las notificaciones.

En este orden de ideas, es una obligación ineludible para la autoridad de cumplir cabalmente con los requisitos indispensables en cuanto a las formalidades esenciales de las notificaciones, no obstante de hacerse en forma personal al particular, ya que en caso contrario el recurrente podrá o estará en aptitud de hacer valer como agravio lo relacionado a la notificación indebida, por lo tanto, la fecha de notificación será o se tendrá por hecha en el momento en que el recurrente se hizo sabedor del acto impugnado. Es aplicable al presente argumento la jurisprudencia número 180, emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el apéndice J. Jurisprudencias 1917-1965 del Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia común al pleno y a las salas número 130, Página 217, a la letra dice:

“Si la persona notificada indebidamente se manifiesta sabedora de la providencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos como si estuviera legalmente hecha.”

Para tal efecto, la autoridad tendrá la obligación de cumplir con las siguientes formalidades en cuanto a notificaciones personales se refiere, sean estas a personas físicas o morales:

- A) La notificación debe expresar el objeto de la diligencia y los nombres de las personas con quienes ésta debe practicarse.
- B) Se deberá practicar con el interesado o su representante legal.
- C) En caso de no encontrarse alguno de ellos, se dejará citatorio con quien se encuentre en el domicilio para que espere al notificador a una hora fija del día siguiente, verificando que la persona con la que se deja tiene carácter con que se ostenta.
- D) Si no se atendiera el citatorio se practicará la notificación con quien se encuentre en el domicilio y de negarse éste por Instructivo.
- E) Al practicarse cada una de las diligencias, debe cerciorarse el notificador que la persona a quien se va a practicar la notificación viva en ese domicilio, señalando la fecha en que ésta se efectúa, recabando nombres y el carácter de las personas con quien se entiendan las diligencias, haciendo constar en el acta si se niegan a una u otra cosa.
- F) En todos los supuestos de las notificaciones debe entregarse copia del documento notificado con quien se entienda la diligencia.
- G) Deben nombrarse dos testigos de asistencia en la diligencia.

Fracción IV.- "Los agravios que se le causan."

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, nos dice que, el término agravio es:

"..... la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial, a través de una resolución judicial y por extensión."

³⁹

Para el Maestro Eduardo Pallares, nos dice que agravio es:

"La lesión o perjuicio que recibe una persona en sus derechos o intereses por virtud de una resolución judicial." ⁴⁰

En este sentido, ambos autores coinciden con el concepto de agravio, manifestando que es toda lesión, perjuicio o afectación a los derechos o intereses de una persona por determinada resolución de autoridad, en la especie podrá ser de tipo administrativa.

Con lo cual, debemos entender que en este recurso administrativo de revisión, el recurrente tendrá la facultad de señalar todos y cada uno de los agravios que le causa directamente la resolución recurrida, es recomendable se señalen con toda precisión los agravios en comento para que el superior jerárquico, el cual decidirá, tenga elementos suficientes para emitir conforme a ley y con toda claridad el recurso planteado, ya que se encuentra contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con un solo agravio que opere a favor del particular será suficiente para emitir la resolución al citado recurso, claro es en beneficio directo del recurrente, por eso la importancia de circunstanciar cabalmente el agravio o agravios expuestos.

³⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 125, 1994.*

⁴⁰ *Diccionario de Derecho Procesal Civil, Autor Pallares Eduardo, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 74, Enero 1996.*

Fracción 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 a tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y "

La fracción en cita se refiere a que, conjuntamente con el escrito de interposición del recurso de revisión se acompañarán al mismo, copia de la resolución que se recurre y de la constancia de notificación, con la observación correspondiente de que la ley señala textualmente copia, y no así el original.

Sin embargo, es de suma importancia el recalcar lo expuesto en el segundo apartado de la fracción comentada, en virtud de la "negativa ficta" referida en la propia fracción. Esto es, por una parte, el conocimiento directo de una negativa dentro del propio recurso, como un planteamiento hecho por el recurrente a no tener respuesta en el término marcado por la ley, (materia antes reservada en exclusiva para ser conocida por los tribunales de lo contencioso administrativo) y por otra parte, la obligación o deber del promovente de acompañar el escrito de iniciación del procedimiento administrativo, o el documento sobre el que no hubiere recaído resolución alguna, dentro del plazo de cuatro meses aludidos por el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Fracción 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.

La anterior fracción se refiere a que, al momento de la promoción del recurso de revisión, el recurrente tiene la obligación de acompañar las pruebas necesarias con las que cuente, entendiendo como a todas aquellas pruebas reconocidas y aceptadas por la ley, con el objeto de producir un estado de certidumbre en la mente del superior jerárquico, respecto a la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad, o falsedad de una proposición, para acreditar fehacientemente los extremos de la pretensión del recurrente, igualmente se acompañará el o los documentos para acreditar la personalidad del promovente cuando éste actúe en nombre y representación de otra persona pudiendo ser esta moral, ya que es de explorado derecho en cuanto a personas morales se refiere que, estas actúan y se obligan a través de una persona física con facultades suficientes para tal efecto, en términos del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, ya que sin este requisito se tendrá por no interpuesto. Sin embargo, esta postura la ventilaremos posteriormente.

5.6 SUSPENSION DE LA EJECUCION DEL ACTO IMPUGNADO

El artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, refiere que "La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:"

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Sea procedente el recurso;
- III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

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

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

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la LFPA.

Como se puede apreciar en dicho artículo, prácticamente incluye todos los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, en relación a la procedencia de la suspensión, siendo de suma importancia lo relativo a la fracción V del artículo a estudio en cuanto a la suspensión tratándose de multas, obviamente cuando éstas sean de tipo administrativo y no así de tipo fiscal. En efecto, siendo las multas fiscales accesorios de las contribuciones, atento a lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, su impugnación se encuentra excluida por este precepto, de tal suerte que su impugnación será aquella establecida en el Código Fiscal de la Federación. Y ya que mencionamos este Código, en su artículo 141 es en donde constan o son reguladas las formas de garantizar el interés fiscal, precepto que si resulta aplicable tratándose de multas Federales Administrativas, donde dicho interés fiscal se puede garantizar de las siguientes formas:

A) Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;

B) Prenda o hipoteca;

- C) Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;
- D) Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; y
- E) Embargo en la vía administrativa.

Siendo conveniente hacer un comentario a lo expuesto por el artículo a estudio o sea el 87 de la Ley, en su último apartado cuando se refiere a que:

"... 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."

Al respecto, la propia Ley obliga a la autoridad a decretar en un lapso de tiempo no mayor a cinco días, lo referente a la suspensión del acto reclamado y solicitado por el recurrente, ya que en caso contrario se estaría en presencia de una confirmación de suspensión del acto, siendo esto imputable a la propia autoridad concedora del acto, que desde mi punto de vista me parece acertada esta disposición, para evitar vicios o retrasos en la solicitud de suspensión hecha por el recurrente.

Recomendación:

En cuanto a este apartado de suspensión, me permitiré recomendar que, cuando se solicite la suspensión del acto reclamado o impugnado a favor del recurrente o promovente, verifique con toda claridad si es procedente

solicitarlo, y en caso de serlo, lo haga valer oportunamente a la autoridad, garantizando para ello en términos de lo ya expuesto y verificar con mucho detenimiento y ante la autoridad emisora esta suspensión, siendo de explorado derecho que en contra de actos consumados es improcedente conceder la suspensión solicitada. Es aplicable a mi anterior recomendación el siguiente precedente que a la letra dice:

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL
SEXTO CIRCUITO**

**ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN
IMPROCEDENTE.-** Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL
SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 56/88.- Senorina Serrano Flores.- 12 de abril de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gustavo Calvillo Rangel.- Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Amparo en revisión 295/88.- Micaela Flores Jiménez.- 29 de septiembre de 1988.- Unanimidad de votos.- Ponente: José Galván Rojas.- Secretario: Jorge Patlán Origel.

Amparo en revisión 292/89.- Ayuntamiento de Tlahuapan, Puebla, por conducto del Síndico Municipal.- 29 de agosto de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gustavo Calvillo Rangel.- Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Amparo en revisión 307/89.- Petróleos Mexicanos.- 14 de noviembre de 1989.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gustavo Calvillo Rangel.- Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Amparo en revisión 52/90.- Edgar Arvea Rojas.- 28 de febrero de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Gustavo Calvillo Rangel.- Secretario: Humberto Schettino Reyna.

5.7 SOBRESEIMIENTO DEL RECURSO

Definición de sobreseimiento.- "Es la resolución Judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia." ⁴¹

Así pues, el artículo 90 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula lo siguiente:

Art. 90.- Será sobreseido el recurso cuando:

⁴¹ *Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 2937, 1994.*

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

En esta tesis, si dentro del procedimiento administrativo federal, o en el propio recurso de revisión existiera un obstáculo jurídico o de hecho que impida conocer de fondo el asunto o recurso planteado, ubicado dicho obstáculo dentro de las seis fracciones aludidas anteriormente, sin ulterior recurso la autoridad administrativa está facultada para emitir la resolución, dictando para ello el sobreseimiento y dar por terminado el asunto respectivo.

Observación:

Tal parece que la causas de sobreseimiento enunciada en la fracción IV del artículo en cita, requiere de más precisión en virtud de que si hubiesen cesado los efectos del acto, pudiera tener sentido la continuación del procedimiento para subsanar los errores de la autoridad en la fase administrativa.

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

Igualmente, destaca la fracción II del artículo comentado, al referirse al fallecimiento del agraviado. Dice el precepto que sólo cuando el acto afecte a su persona. Aunque en ocasiones resulta imposible precisar el lindero entre una afectación personal y otra diversa de índole patrimonial. En otras palabras, normalmente un agraviado o afectado en forma personal, también lo puede ser en su patrimonio, surgiendo aquí los derechos de sus legítimos sucesores.

Es aplicable a mi anterior argumento el siguiente precedente, emitido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

“SOBRESEIMIENTO, IMPROCEDENCIA DEL, CUANDO EXISTEN CAUSAHABIENTES O SUCESTORES DEL AGRAVIADO. De conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo, es procedente el sobreseimiento cuando el agraviado muere durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona; y de dicha disposición legal se desprende, a contrario sensu, que en estos casos no cabe sobreseer si se controvierten en el juicio que motivó el amparo, derechos o intereses patrimoniales, que se transmiten a los causahabientes o sucesores del agraviado, por lo que la garantía reclamada no atañe solo a la persona de este, sino también a aquellos.”

Amparo directo 7268/58.- Silio Rodolfo Escalante Valdés.- 6 de agosto de 1962.- 5 votos.- Ponente: Adalberto Padilla Ascencio.

Instancia: CUARTA SALA.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Epoca: 6ª.

Volumen: LXII.

Página: 54

5.8 IMPROCEDENCIA DEL RECURSO

El artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula cuales son los casos o motivos por los cuales el recurso de revisión es improcedente a saber:

“Artículo 89.- Se desechará por improcedente el recurso:

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

La improcedencia del recurso administrativo de revisión, es una de las formas de dar por terminado el recurso planteado por los particulares, siempre y cuando se reúnan los elementos esenciales que regula el artículo en cita, para darse la improcedencia declarando la autoridad el sobreseimiento por improcedencia, sin embargo, es pertinente efectuar una serie de observaciones para que la autoridad cumpla cabalmente con dichos elementos, ya que de lo contrario el promovente o particular estará en aptitud de impugnarlo a través del medio de defensa correspondiente.

Primera.- Es de explorado derecho que todas las causales de improcedencia que surjan en cualquier medio de defensa, en la especie en el recurso de revisión planteada, inclusive en el propio Juicio Constitucional deberán (como una obligación constitucional) estar plena y cabalmente comprobadas y no referirse simplemente a puras presunciones, ya que de lo contrario, la resolución que le recaiga a este recurso de revisión, en donde la autoridad se basa en una serie de presunciones o subjetividades trae aparejada la inconstitucionalidad del acto emitido, pudiendo el particular impugnar la misma a través del medio de defensa correspondiente.

Es aplicable a mi anterior argumento la siguiente Jurisprudencia y que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo es obligatoria a los tribunales en materia común y en materia federal, que a la letra dice:

Referencia:

Jurisprudencia No..2

Gaceta No. 63, Marzo 1993, 1ª Parte, 3ª Sala

Página 13, S.C.J.N. 8ª Epoca

"IMPROCEDENCIA DEL AMPARO, DEBE PROBARSE PLENAMENTE Y NO APOYARSE EN PRESUNCIONES. Las causales de improcedencia en el Juicio Constitucional deben estar plenamente demostradas y no inferirse a base de presunciones.

Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Amparo en Revisión No. 332189.- Alfonsina García de Hernández.- 4 de octubre de 1989.- Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión No. 184/90.- David Ladizinsky Mansi.- 15 de noviembre de 1990.- Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión No. 213/91.- Anita Flores Dector.- 6 de junio de 1991.- Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión No. 209/91.- Comisariado Ejidal de San Esteban Zoapiltepec, Atlixco, Puebla.- 15 de agosto de 1991.- Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión No. 382/92.- Andrés
Rodríguez Miranda.- 20 de agosto de 1992.-
Unanimidad de votos.

Referencia:

Jurisprudencia No. 77
Gaceta No. 61, Enero 1993, 3ª Parte, Colegiados
Página 99, S.C.J.N. 8ª Epoca

Segunda.- Tener en cuenta, sobre todo para el particular o promovente que, existiendo una causal de improcedencia la autoridad podrá conforme a derecho desecharlo por improcedente, ya que omitirá estudiar el fondo del asunto, y mucho menos entrar al estudio de las pruebas aportadas o que obren en el sumario. Al respecto, pudiera tener aplicación el siguiente precedente que a la letra dice:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Epoca: 8ª
Tomo: XV-2, Febrero.
Tesis: IV. 3º 108 K.
Página: 353.
Clave: TCO43108 KOM.

IMPROCEDENCIA, CAUSAL DE, AL
ACREDITARSE ES INNECESARIO ENTRAR AL
ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO Y DE LAS
PRUEBAS APORTADAS. Al actualizarse una

causal de improcedencia el Juez de Distrito no está obligado a entrar al estudio del fondo de la materia del amparo, y mucho menos a analizar las pruebas que aportó en la audiencia constitucional, pues dado el orden público de este procedimiento la improcedencia del mismo debe ser examinada de oficio, lo aleguen o no las partes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en Revisión No. 79/94.- Lácteos y Derivados Los Alpes, S.A. de C.V.- 15 de junio de 1994.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Ramiro Barajas Plasencia.- Secretaria: Gloria Fuerte Cortés.

5.9 RESOLUCION DEL RECURSO Y SUS REQUISITOS FORMALES

El artículo 91 de la Ley Federal de procedimiento Administrativo, regula en sus cuatro fracciones cuales son o en que consistirá la resolución que recaiga al medio de defensa o recurso de revisión a estudio, para efectos de una mejor comprensión del tema. En concreto, me permitiré transcribir el precepto legal en cita.

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

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;

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

Al respecto, considero hacer un análisis a las fracciones citadas con antelación, para el efecto de tener un mejor esclarecimiento en torno a este apartado.

Fracción I.- “Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.”

En cuanto a este apartado, ambas causales de resolución ya fueron abordadas por el suscrito en apartados anteriores, sin embargo, la resolución que emita la autoridad administrativa y revisora del acto en cuestión declarará la inadmisibilidad “improcedencia” en los términos de lo regulado por la Ley Federal de Procedimiento administrativo, cuando no concurren todos y cada uno de los requisitos de admisibilidad ya estudiados; o el sobreseimiento cuando se den en algunos de los supuestos o hipótesis que enumera el artículo 90 de la LFPA. En la especie, la resolución que recaiga al recurso de revisión en cita, no contendrá pronunciamiento alguno respecto a la validez del acto que constituye el objeto del recurso.

Por otra parte, si no se diera ningún motivo de inadmisibilidad o “improcedencia”, ni se ha producido ninguna circunstancia determinante de sobreseimiento, el órgano administrativo o autoridad administrativa deberá (como una obligación ineludible) entrar al estudio y examinar las

cuestiones planteadas por el recurrente, en términos de lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley de la Materia.

Fracción II.- "Confirmar el acto impugnado."

En cuanto a este apartado se refiere, es la confirmación del acto recurrido por parte del superior jerárquico de la autoridad emisora del acto, luego entonces, el recurrente o particular estará en aptitud de promover el medio de defensa idóneo para sus intereses o de la persona moral representada, y ante la autoridad competente para ello, con las formalidades esenciales de procedimiento que regule la Ley de la Materia.

Recomendación:

De suma importancia resulta señalar con toda precisión el domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y de las personas autorizadas para tal efecto, requisitos que ventila la propia ley de la materia, ya que de lo contrario, se quedarán en estado de indefensión por no hacer alusión a dicho domicilio, igualmente se recomienda no dejar el medio de defensa que se interponga en contra de esta resolución hasta los últimos días, ya que la premura en tiempo ofusca la mente y las cosas podrán salir no muy favorables a su cliente.

Fracción III.- "Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y"

Se reitera lo expresado por el suscrito en su capítulo correspondiente, en cuanto a los actos administrativos inexistentes, nulos o anulables, así las cosas, la autoridad resolutora podrá revocar total o parcialmente el acto administrativo en la materia correspondiente. En esta tesitura, si la revocación fuere total o parcial, considero que correspondería a la autoridad emisora del acto, ya sea dejar sin efecto la totalidad o parte del mismo según sea el caso, y ello con motivo de la actuación de la autoridad revisora. No obstante que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

sostenido que la ilegalidad de las resoluciones administrativas, la autoridad encargada de resolver, tendrá que declarar nulidad lisa y llana y no para efectos.

Fracción 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.”

La fracción en comento, desde mi punto de vista, siento que si cumple cabalmente con la intención del legislador, de revisar el acto administrativo emanada por el inferior, es más las atribuciones apuntadas que tiene la autoridad las cuales son: Modificar el acto impugnado, ordenar la modificación de dicho acto, dictar un acto nuevo que sustituya el anterior, cumpliendo con las formalidades esenciales de procedimiento.

Es pertinente hacer mención que, con independencia a la forma de resolver el recurso administrativo de revisión, el ad-quem tendrá la obligación de cumplir con una serie de formalidades, las cuales expresará en la resolución que ponga fin o resuelva el recurso de revisión de mérito. Lo anterior, en virtud de darle eficacia legal a la resolución, ya que por el contrario se estaría en presencia de una resolución que adolece de formalidades esenciales, pudiendo el recurrente hacerlo valer en un diverso medio de defensa ante la autoridad que conozca del mismo.

Los requisitos a los cuales aludo en el párrafo anterior, es con el objeto de no vulnerar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la Constitución. Así las cosas, dichos requisitos de formalidad en cuanto a la resolución, los encontramos contemplados en el artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y son los siguientes:

- a) La resolución que emita el superior jerárquico, se fundará en derecho examinando todos y cada uno de los agravios expuestos por el recurrente, ejerciendo su facultad discrecional de invocar hechos notorios; pero cuando con un sólo agravio sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o resolución impugnada, será suficiente para emitir su fallo.
- b) Examen en su conjunto de los agravios hechos valer por el recurrente, así como el estudio de los razonamientos manifestados por el propio actuante.
- c) La autoridad se encuentra constreñida a dejar sin efectos legales el acto administrativo, cuando advierta una manifiesta ilegalidad, siendo que los agravios expuestos por el recurrente sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los cuales consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución que emita.
- d) Siendo una obligación ineludible para la autoridad resolutora, de que en caso de ordenar la realización de determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento administrativo, éste deberá efectuarse o cumplirse en un plazo que no podrá exceder de cuatro meses

Comentario:

Es indiscutible que la autoridad resolutora, tiene facultad para suplir la deficiencia de la queja en los agravios expuestos por el recurrente, igualmente tener mucho cuidado de fundar y motivar la resolución que emita; no cambiar por ningún motivo los hechos narrados por el recurrente. En este orden de ideas, el particular tendrá que tener muy en cuenta lo dispuesto por el artículo 17 de la ley en comento.

COMENTARIO DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El juicio de amparo es, en principio, el medio jurídico para hacer efectivas las garantías de los gobernados frente al gobernante, en virtud que las garantías individuales de seguridad jurídica comprenden el derecho a la legalidad de los actos de las autoridades; El juicio de amparo se ha convertido en la práctica un medio de control de la constitución, así pues, la extensión protectora del amparo abarca todo el orden jurídico lo cual significa que prácticamente cualquier controversia se puede llevar al conocimiento del poder judicial federal.

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

La necesidad de la existencia de un acto de autoridad para hacer procedente el juicio de amparo, respecto de conflictos entre particulares fue el origen del principio de definitividad, toda vez que previamente a la interposición del juicio de garantías, el conflicto debía plantearse ante la jurisdicción común. En materia administrativa, en la actualidad este principio ha quedado un tanto apartado, ya que no es menester que el particular afectado por un acto de autoridad administrativa agote previamente medios ordinarios de defensa, lo anterior, lo recogemos de una sana interpretación al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula lo siguiente:

“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 intentarlas vías judiciales correspondientes.”

En este orden de ideas, consideramos que si el particular o gobernado acude ante los tribunales a promover su demanda de amparo administrativo, es porque los recursos administrativos no son adecuados, sencillos o rápidos.

Observación:

Cuando la objeción del particular al acto de autoridad administrativa es apoyado en la inconstitucionalidad de este o en la ley en que se funda, obviamente la jurisdicción ordinaria es la inapropiada, pues solo el poder judicial federal tiene competencia para proteger contra actos inconstitucionales, por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no es necesario agotar medios ordinarios de defensa cuando se invoquen violaciones directas a la Constitución, empero, esta situación ha originado que los particulares aprovechen esta situación para renunciar al principio de definitividad con el riesgo de que su juicio o demanda de amparo pueda sobreeserse cuando aleguen violaciones a la Constitución y violaciones a la legislación ordinaria, ya que en todo caso el particular deberá agotar los medios de defensa ordinarios antes de acudir al juicio de garantías. Lo anterior, por la sencilla razón de que las cuestiones de legalidad del procedimiento administrativo se deben decidir ante la jurisdicción ordinaria o de la autoridad facultada para ello y la constitucionalidad de los actos de autoridad administrativa se podrán llevar de inmediato al conocimiento de los jueces federales.

DIVERSAS PROPUESTAS

- 1) Tratándose de la interposición del recurso de revisión ante la autoridad que emitió el acto impugnado, el cual será resuelto por el superior jerárquico.

Al respecto, propongo reformar el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que quede de la siguiente forma:

Artículo 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión, deberá presentarse ante el superior jerárquico de aquella autoridad administrativa que emitió el acto impugnado, y cuando el acto impugnado provenga del titular de la misma dependencia, se interpondrá ante el mismo y en ambos casos resolverá éste, cuyo escrito deberá expresar:

- I. El nombre de la autoridad a quien se dirige el escrito.
- II. Nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, domicilio fiscal y domicilio para oír y recibir notificaciones, el cual deberá estar dentro de la jurisdicción de la residencia de la autoridad que emitió el acto impugnado.

III, IV, V y VI, sin reforma.

La anterior propuesta se hace con la finalidad de que el superior jerárquico, una vez que tenga conocimiento de la interposición del recurso de revisión correspondiente, le solicite vía informe con justificación a la autoridad inferior y emisora del acto, en un plazo perentorio de tres días contados a partir de la interposición del recurso, con la sanción correspondiente de fincarsele responsabilidad administrativa, regulada en la ley de materia por

por su omisión, ya que puede darse el caso de que el asunto en comento revista una importancia de difícil reparación para el particular, ya que de otro modo el inferior podrá enviar para su resolución el expediente o recurso en el tiempo que este considerara oportuno, y en lo que resuelve el superior rebasaría el tiempo para su respuesta o resolución.

Por otra parte, en cuanto a la fracción I en comento, esto es, con el objeto de precisar con objetividad el nombre correcto de la autoridad que tendrá la obligación de resolverlo, para que no ande el recurso por diversos departamentos administrativos y esto pudiera acarrear un serie de contratiempos innecesarios y de difícil reparación para el particular, agravando su situación administrativa.

En cuanto a la fracción II, es con la finalidad de no retardar la notificación al particular y darle celeridad en cuanto al curso legal de procedimiento del recurso de revisión planteado; y por lo que hace a la mención del domicilio fiscal, es con el objeto de precisar el lugar en donde tendrá que llevarse la visita de verificación administrativa, ya que por la experiencia profesional la mayoría de estas visitas no precisan con objetividad dicho domicilio y desarrollan la visita en un domicilio diferente al del particular.

- 1) Reformar el artículo 88 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para quedar como sigue:

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

Fracción II.- Cuando no se acompañe la documentación correspondiente, donde el promovente acredite la personalidad y actúe en nombre y representación de una persona moral. Al efecto, se le otorgará un plazo de tres días para subsanar la omisión, en caso contrario, se tendrá por no interpuesto.

La reforma anterior se propone para darle oportunidad al gobernado o recurrente, de subsanar una omisión como garantía de audiencia, ya que podría ocurrir que por no ser perito en derecho el particular, el notario omita transcribir elementos esenciales en cuanto al poder se refiere, circunstancia que no sería justo para el recurrente que se tenga por no interpuesto el recurso de revisión al negársele la garantía de audiencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Considero que, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo surge a la vida jurídica de los gobernados como un avance práctico, según el legislador “como unificación de criterios”, sin embargo, considero que existe ambigüedad en cuanto a las visitas de verificación que consagra la propia ley, por mencionar sólo una, incurriendo éste en imprecisiones, omisiones y obscuridades en torno a la redacción e interpretación de la misma, que en la mayoría de los casos deja en estado de indefensión a los particulares.

SEGUNDA.- Desde mi punto de vista, considero que, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual entró en vigor a partir del 1º de Junio de 1995, tiene muchos aciertos, pero también existe una serie de conceptos subjetivos que no quedan muy claros para la interpretación de la misma, como lo es en su artículo 1º, segundo párrafo, que regula: “El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.” Igualmente, el tercer párrafo que dice: “Para los efectos de esta ley, sólo queda excluída la materia fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas.”

Al respecto, los citados párrafos dan lugar a una profunda meditación, tocante a lo que dispone el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, que clasifica a las contribuciones, impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Así las cosas, quedan excluidas de este precepto a los aprovechamientos y a los productos. En esta hipótesis, los recargos, sanciones, gastos de ejecución, las

indemnización por cheques devueltos son accesorios de las contribuciones, de conformidad con el artículo en cita, luego entonces, la actualización de contribuciones regulada por el artículo 21 del Código citado, no se trata de accesorios de las propias contribuciones, por lo tanto, queda excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TERCERA.- Tratándose del recurso de revisión, en torno a los requisitos de procedibilidad regulados en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Resulta importante mencionar que, desde mi punto de vista, existen una serie de imprecisiones para el recurrente en cuanto se refiere a la forma de su interposición, ya que crea una serie de dudas, circunstancias que en el capítulo anterior de propuestas lo hice ver, y una de ellas es precisamente en cuanto a la autoridad que deberá de interponerse, es por ello que sugerí la reforma al artículo en cita.

CUARTA.- Con lo analizado a lo largo del presente trabajo de tesis y como una opinión personal, considero que se demostró con diafanidad la ineficacia de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo tanto, lo mejor que podría hacerse es derogarla por no servir para los efectos de un procedimiento administrativo federal y sobre todo tocante al punto medular del presente trabajo.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

1. Arellano García Carlos, "PRACTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO", Edit. Porrúa, S.A. México. Enero 1995.
2. Acosta Romero Miguel, Herrán Salvati Mariano, Venegas Huerta Francisco Javier, "LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL", Comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Edit. Porrúa, S.A. Noviembre de 1997.
3. Acosta Romero Miguel, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. Porrúa, S.A. México. 1989.
4. A. Gordillo Agustín, "PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS". México. 1993.
5. Armienta Hernández Gonzalo, "TRATADO TEORICO PRACTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS". Edit. Porrúa, S.A. México. 1994.
6. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., "JUSTICIA ADMINISTRATIVA". Edit. Trillas, S.A. de C.V. México. 1987.
7. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO". Edit. Pac. México. Diciembre 1995.
8. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Primer curso. Edit. Limusa, S.A. de C.V. Noriega Editores. México. 1997.

9. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Lucero Espinosa Manuel, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Segundo curso. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México. 1996.
10. De la Garza Sergio Francisco, "DERECHO FINANCIERO MEXICANO". Edit. Porrúa. 1973.
11. Diario Oficial de la Federación de fechas 4 de agosto de 1994, 15 de diciembre de 1995 y 24 de diciembre de 1996.
12. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, S.A. México, 1994.
13. Fraga Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Edit. Porrúa, S.A. Octubre 1994.
14. González Pérez Jesús, "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL", Edit. Porrúa, S.A. México 1995.
15. López Luna Sergio Tizoc, "LAS VISITAS DE VERIFICACION COMO UNA ACTIVIDAD DIFERENTE DE LAS VISITAS DOMICILIARIAS", Tesis Profesional, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ACATLAN", Asesor DR. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ, Estado de México 1996, Pág. 76.
16. Nava Negrete Alfonso, "DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO", Edit. Porrúa, S.A. Ed. 1995.
17. Orendain Kunhardt Ignacio, "NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO", (Análisis y Comentarios),

Edit. Themis, Primera Edición, México, Septiembre 1994 y Tercera Edición, México, Febrero 1997.

18. Pallares Eduardo, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", Edit. Porrúa, S.A., Enero 1996.

FUENTES LEGISLATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Código Civil para el Distrito Federal.
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Ley del Seguro Social.
7. Ley de Amparo.

Edit. Themis, Primera Edición, México, Septiembre 1994 y Tercera Edición, México, Febrero 1997.

18. Pallares Eduardo, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", Edit. Porrúa, S.A., Enero 1996.

FUENTES LEGISLATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Código Civil para el Distrito Federal.
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Ley del Seguro Social.
7. Ley de Amparo.