

209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

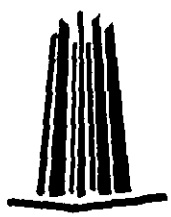
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGÓN

EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL LEGAL FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

293506

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: DANIEL HERNÁNDEZ PEÑA

ASESOR: LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ



MÉXICO

2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 mis padres

Por ser la fuente de inspiración y la meta inmediata como persona y ser humano

A mis tías

Por la ayuda recibida durante todo el camino recorrido

A mis hermanos

Por haberme dejado ser quien terminara de cerrar el círculo

A mi asesora

Por haber aceptado dirigirme este trabajo en un momento de incertidumbre

Al Jurado

Por sus comentarios y observaciones

A la UNAM y sus profesores

Por la enseñanza recibida y darme la posibilidad de poder cumplir el sueño anhelado

A...

Por aquella promesa...

Indice

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
1.1. Antecedentes históricos	4
1.1.1. Nueva España	4
1.1.2. México Independiente	4
1.1.3. Reforma administrativa	6
1.2. Concepto de Administración Pública	7
1.3. Formas de estudio	10
1.4. Clasificación	12
CAPÍTULO 2	
GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO	
2.1. Concepto	18
2.2. Elementos	20
2.2.1. Sujeto	21
2.2.2. Manifestación de la voluntad	22
2.2.3. Objeto	23
2.2.4. Motivo	25
2.2.5. Fin o finalidad	25
2.2.6. Forma	26
2.2.7. Silencio administrativo	27
2.2.8. Vicios	29

2.3. Efectos	32
2.3.1. Procedimiento administrativo	34
2.4. Clasificación	38
2.5. Extinción	42

CAPÍTULO 3

ASPECTOS GENERALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

3.1. Concepto	48
3.2. Naturaleza jurídica	50
3.3. Elementos	52
3.3.1. Elementos esenciales	52
3.3.2. Elementos secundarios	54
3.4. Efectos	56
3.4.1. Suspensión de la ejecución del acto	57
3.5. Clasificación	58
3.6. Principios Rectores	62
3.7. Marco Constitucional	66

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS Y ESTUDIO DEL RECURSO DE REVISIÓN

4.1. Criterios para la unificación de los recursos administrativos	69
4.2. El Recurso de Revisión como único medio de impugnación	70
4.2.1. Exposición de motivos de la LFPA	72
4.3. Ámbito de aplicación	74
4.3.1. Materias en las cuales no es aplicable	76
4.3.2. Supletoriedad de la ley	79
4.4. Opcionalidad del recurso	85
4.5. Procedencia y requisitos	89
4.5.1. Procedencia	89

4.5.2. Requisitos	92
4.6. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento	94
4.6.1. Causales de improcedencia	94
4.6.2. Causales de sobreseimiento	97
4.7. Resolución del Recurso	99

PROPUESTAS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

Los actos de la Administración Pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos que regulen sus funciones, de tal manera que su actividad tenga como base primordial las garantías de seguridad jurídica y legalidad contempladas en la Constitución General de la República; esto quiere decir, que los órganos administrativos deberán sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina una violación en los derechos de los administrados e inclusive de los que legítimamente le corresponden a la misma Administración Pública.

Frente a tales supuestos, se ha reconocido la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales y por considerar que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por los superiores, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia autoridad mediante los cuales pueda lograrse la revocación de los actos o resoluciones dictadas por existir una violación a la ley aplicada.

Cuando se está frente a una decisión administrativa con cuyo contenido existe desacuerdo, debe de precisarse cuál es el camino legal para impugnarla: juicio ante tribunal administrativo o autoridad judicial, o interponer, previamente, un recurso administrativo.

Al hacer un análisis de los diversos recursos administrativos previstos y regulados por las distintas leyes y reglamentos administrativos, se constató que no

existía sistematización, tanto en su denominación como en los requisitos formales que determinaban su procedencia.

El primer problema a solucionar era terminar con la multiplicidad de denominaciones. Otro aspecto fundamental era desaparecer de la Legislación administrativa, el gran número de recursos y la variedad de procedimientos que los regulaban.

Con el objeto de abatir ese mar de recursos y procedimientos, existen autores, que sostenían en su momento, la necesidad de elaborar una ley de procedimiento administrativo, en la cual se regularan de manera conjunta y uniforme, las distintas clases de recursos administrativos.

De tal forma, se evidenció la exigencia de una ley que debiera fijar los diversos tipos de recursos admitidos y su régimen propio, de modo que la simple remisión a cualquiera de éstos, bastaría para lograr su individualización, sin necesidad de establecer su regulación en cada una de los ordenamientos administrativos.

Se pensó así, en una ley que cumpliera, con instaurar un procedimiento sencillo y breve, cuya tramitación permitiese a la Administración corregir sus errores y hacer más eficiente la actuación de los órganos de gobierno, tutelando eficazmente los derechos e intereses del gobernado frente a los actos de autoridad consagrados en la Constitución.

En este orden de ideas, se creó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, en la cual, en su Título Sexto, regula el recurso de revisión, como único medio de impugnación, derogando todos los recursos contemplados en las distintas leyes administrativas.

Se optó por un solo recurso, en virtud de que las causas que daban origen a los distintos recursos, comprendían las resoluciones definitivas que daban fin al

procedimiento administrativo instaurado, así como los actos, que por su propia naturaleza, impedían continuar con el procedimiento o dejaban en estado de indefensión a los administrados.

De esta manera, se establecieron requisitos, tanto esenciales como de forma, que deben cumplir los particulares y la autoridad, señalándose el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito de impugnación, la autoridad encargada de resolverlo, la suspensión del acto impugnado y los términos en que debe dictarse la resolución.

Por las razones anteriores y por ser un ordenamiento de reciente creación y, como tal, contiene ciertas deficiencias, se desarrollará el siguiente tema de tesis, consistiendo el primer capítulo del trabajo, acerca del estudio de la Administración Pública en México: historia, concepto, formas de estudio y clasificación.

En el segundo capítulo, se analizarán los aspectos generales del acto administrativo, toda vez que de la falta de algún elemento, puede el particular verse en la necesidad de interponer el recurso administrativo.

Para el tercer capítulo, se desarrollarán los temas referentes a las generalidades del recurso administrativo, es decir, cuáles son las bases en las que todo recurso debe estar sustentado: naturaleza jurídica, fundamento constitucional, elementos, efectos, clasificación.

Para finalizar, en el capítulo cuarto, se analizarán cuáles fueron las causas que motivaron a los legisladores para la creación, tanto de la Ley como del recurso de revisión, sus requisitos legales, improcedencia, etc., así como hacer un estudio de cada una de las ventajas y desventajas que han sido detectadas con motivo de su publicación y aplicación.

Capítulo 1

La Administración Pública en México

1.1. Antecedentes históricos

1.1.1. Nueva España

La Administración Pública en la Nueva España tenía errores, así como deficiencias, en virtud de que en aquella época, la lejanía en las ciudades, así como la difícil comunicación, el gran número de colonias, la diversidad cultural de los habitantes, la gran cantidad de lenguas, daba lugar a que los conocimientos administrativos aún no habían alcanzado mucha importancia.

La Nueva España obtuvo su organización administrativa a través de los Ayuntamientos, los cuales eran electos democráticamente por los indios y españoles, depositando en ellos su voluntad y confianza. Los reinos y cacicazgos iban desapareciendo mientras los Ayuntamientos surgían en todo el territorio de la Nueva España. Estos órganos administrativos tenían relación con otras autoridades superiores, desde los corregidores hasta el virrey, existiendo así una estructura política y administrativa.

Otros factores de organización fueron la justicia y la Hacienda Pública, la cual “hizo posible la construcción de caminos, de hospitales, de obras de irrigación, de servicios públicos y llevó hasta el último confín de la Nueva España, por medio del impuesto, la acción concentradora y unitaria del Gobierno”.¹

1.1.2. México Independiente

Después de haber sido consumada la guerra de Independencia en México, la Regencia del Imperio Mexicano, en fecha 8 de noviembre de 1821, expidió un decreto,

¹ Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. Imp. Universitaria. 1942. Pág. 67.

por el cual se crearon cuatro Secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública y de Guerra y Marina, las cuales se mantuvieron intactas durante varios años. Así, en 1835, se creó la Secretaría de Fomento y en el año de 1837, la Secretaría del Interior.

Por decreto del 6 de abril de 1861, dichas secretarías fueron reducidas nuevamente a cuatro: 1. Relaciones Exteriores y Gobernación. 2. Justicia, Fomento e Instrucción Pública. 3. Hacienda y Crédito Público. 4. Guerra y Marina. En el mismo año, por medio de decreto, fueron restablecidas las seis secretarías, distribuyéndose de manera lógica y precisa.

Para 1891, fueron reorganizadas las Secretarías de Estado, creándose la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la cual se encargó de asuntos que habían sido encomendados a la Secretaría de Fomento.

Esta organización administrativa estuvo vigente hasta el año de 1917, fecha en la que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública, que permitió “simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Ejecutivo, al eliminar gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se acumularon en las anteriores leyes de secretarías y departamentos, las cuales sólo habían sufrido modificaciones parciales y no siempre coherentes entre sí, por no haberse diseñado, en el momento de su realización, con base en un modelo integral del funcionamiento de la administración pública”.²

De acuerdo con esta Ley, eran seis Secretarías de Estado y además se crearon tres Departamentos de Estado: 1. Secretaría de Estado (Relaciones Exteriores y Gobernación). 2. Hacienda y Crédito Público. 3. Guerra y Marina. 4. Comunicaciones. 5. Fomento. 6. Industria y Comercio. 7. Departamento Judicial. 8. Departamento Universitario y de Bellas Artes. 9. Departamento de Salubridad Pública.

² Báez Martínez, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Trillas. México. 1990. Pág. 56.

El mismo año, se realiza una nueva distribución, siendo la siguiente: 1. Gobernación. 2. Relaciones Exteriores. 3. Hacienda y Crédito Público. 4. Guerra y Marina. 5. Comunicaciones y Obras Públicas. 6. Industria, Comercio y Trabajo. 7. Departamento Universitario y de Bellas Artes. 8. Departamento de Salubridad Pública. 9. Departamento de Establecimientos Fabriles y Aproveccionamientos Militares. Posteriormente, se creó en 1921, la Secretaría de Educación Pública, durante el gobierno de Álvaro Obregón, pasando a depender de la misma, el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

En 4 de abril de 1934, se publica una nueva ley, agregándose a la estructura existente, la Secretaría de Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, el Departamento del Trabajo, Agrario, del Distrito Federal, así como la Procuraduría General de Justicia de la Nación y la de Justicia del Distrito y Territorios Federales. A finales del mismo año, se crea el Departamento Forestal y de Caza y Pesca.

Un año después, desaparece el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aproveccionamientos Militares pasando a la Secretaría de Guerra y Marina, y fueron creados los Departamentos de Asuntos Indígenas y de Educación Física.

Es en 1939, que se expide una nueva Ley, con una nueva organización, aumentándose la Secretarías de la Asistencia Pública y el Departamento de Marina Nacional. Para el año de 1940, se crean las Secretarías de Marina y la de Trabajo y Previsión Social.

1.1.3. Reforma administrativa

El manejo de un presupuesto que había aumentado y el crecimiento de la población, además de las presiones de un país con necesidades, obligó al gobierno a aumentar su campo de acción en la economía de la nación, así como engrosar su aparato burocrático.

Las entidades paraestatales crecieron a un ritmo no previsto. La necesidad

que el Estado ejerciera una rectoría indiscutible en muchos campos reservados a la iniciativa privada, propició la creación de organismos a fin de poder intervenir en los procesos del cambio social.

En ese tenor, fue necesario agrupar a las entidades por sectores, a efecto de acordar sus programas con los secretarios de Estado o jefes de departamentos administrativos, teniendo la facultad dichos funcionarios, de proponer al jefe del Ejecutivo, las reformas administrativas necesarias para el mejor funcionamiento de su sector.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública fueron las primeras leyes administrativas que el Ejecutivo Federal propuso para modernizar a la administración.

Un segundo objetivo de la reforma administrativa, fue encaminado a simplificar los procedimientos que implicaran trato directo con el público, así como “a garantizar una atención adecuada y diligente de parte de los servidores públicos, hacia quienes acuden a las oficinas del gobierno a ejercer un derecho o a cumplir una obligación”.³ De esta forma, se crearon los módulos de orientación, información y quejas en las oficinas gubernamentales.

Otro fundamento importante de la reforma consistió en que los trabajadores al servicio del Estado realizaran sus actividades acorde con un sistema de personal que, al tener en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, garantizara un pleno desarrollo en los servidores públicos.

1.2. Concepto de Administración Pública

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función

³ Ibid. Pág. 59.

administrativa la realiza fundamentalmente el Estado. Para ese objeto, se organiza en una forma especial sin perjuicio de que otras organizaciones realicen la misma actividad administrativa. De esta manera, surge la Administración Pública.

Pero para poder definir a la Administración Pública, es necesario determinar la etimología de la palabra administración. En tal sentido, el vocablo proviene del latín *ad* y *ministrare* que significa servir o por la contracción de *ad manus trahere*, que aluda a la idea de gestión.⁴ Es así, que el significado de administración aluda a una gestión de intereses, pero una gestión subordinada.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define a la administración como “acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado”.⁵

Para tener una definición de la Administración Pública, los autores realizan diversos estudios con el fin de encontrar elementos suficientes a fin de conseguir una definición completa. Es así, que definen a la Administración Pública de la siguiente manera:

Renato Alessi define a la Administración Pública, en sentido subjetivo, como “el orden de órganos estatales a los que se les atribuye la función administrativa como competencia característica y normal”.⁶

Considera a ésta como un aparato administrativo, es decir, un conjunto de órganos que tienen atribuida una función administrativa distinta a la función legisladora y juzgadora del Estado.

Miguel Acosta Romero, en su libro “Teoría General de Derecho Administrativo” considera a la Administración Pública como “la parte de los órganos

⁴ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I. Ed. Tecnos. Madrid. 1970. Pág. 27.

⁵ *Ibid.* Pág. 41.

⁶ Alessi, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Ed. Bosch. Barcelona. 1970. Pág. 10.

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 elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”.

Para Jacinto Faya Viesca, la idea que la Administración Pública pertenece al Poder Ejecutivo, como algunos otros autores sostienen es incorrecta, toda vez que la Constitución Mexicana expresa que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos es en quien recae el Poder Ejecutivo, siendo lo correcto afirmar que “la Administración Pública Federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. El presidente de la República sólo se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal”.⁷

Andrés Serra Rojas la define, conforme al pensamiento de Pierre Escoubé como “el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación”.⁸

Por último, Gabino Fraga entiende a la Administración Pública desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y desde un punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su

⁷ Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa. México. 1986. Pág. 30.

⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México. 1996. Pág. 86.

misión”.⁹

Siguiendo estos puntos de vista, se puede definir a la Administración Pública como una forma de organización integrada por diversas unidades del Poder Ejecutivo, que tienen como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para satisfacer las necesidades generales de la Nación.

1.3. Formas de estudio

La Administración Pública se puede estudiar desde un punto de vista orgánico, así como de un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos sus órganos o unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de él. En este orden de ideas, la Administración Pública Federal está constituida por el presidente de la República y todos los organismos centralizados (secretarías de Estado) y paraestatales (descentralizados, empresas, organizaciones de crédito y fideicomisos públicos).

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un “conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos”.¹⁰

Al hablar de la Administración Pública, no sólo se debe considerar al gobierno o a los estados, sino también a los organismos paraestatales que integran al

⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México. 1997. Pág. 121.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 86.

sector público, como un enorme complejo orgánico, y por otra parte, requiere la existencia de personas físicas que manifiesten su voluntad. Estos individuos se convierten en titulares de los órganos administrativos y asumen el ejercicio de las facultades de su competencia.

Desde el punto de vista de la competencia, los órganos se clasifican en autoridades y auxiliares:

- a) Cuando la competencia implica la facultad de realizar actos que afecten la esfera jurídica de los particulares e imponer sus determinaciones, es decir, dicho órgano tenga facultades de decisión y ejecución, se considera como autoridad. Dichos órganos pueden tener ambas facultades, pero también puede suceder que tengan la facultad de decisión y que la de ejecución de sus determinaciones las lleve a cargo otro órgano.
- b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano son sólo para auxiliar a las autoridades y preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, se consideran auxiliares. También existen unidades que tienen el carácter de órganos consultivos, teniendo las autoridades la facultad discrecional para solicitar una opinión.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado son múltiples y complejos y para poder conseguirlos, se necesita una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, lográndose a través de su enlace y coordinación jerarquizados.¹¹

Las funciones de la Administración Pública buscan el provecho directo de la sociedad, como los servicios públicos, la seguridad pública, la defensa, etc. Otras se

¹¹ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México. 1996. Pág. 64.

refieren al uso interno de la administración como el manejo de personal administrativo, la contabilidad y otras actividades análogas.

De esta forma, para realizar su actividad, cuenta con elementos materiales, esto es, conjunto de bienes, y el elemento humano, que son los funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

Así, la Administración Pública puede ser contemplada como una estructura, como un aparato, como un conjunto de órganos, compuesta por personas físicas o morales, dispuestos a desarrollar la actividad administrativa tendiente a la satisfacción de intereses colectivos.

1.4. Clasificación

La Administración Pública ha sido clasificada de acuerdo a diversos criterios, los cuales son:

- 1. Activa.** Es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. Es una organización oficial encaminada a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica, los fines del Estado contenidos en la ley.
- 2. Contenciosa.** Supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos que lesionen sus intereses. Esta clasificación se dio como consecuencia que en un tiempo se consideraba que la administración activa no podía ser juez y parte, al no reconocérsele suficiente independencia para corregir violaciones a la ley. Por eso, los tribunales judiciales obligaban a la administración al restablecimiento del orden público. Pero al existir cierta desconfianza y buscando una mayor eficacia, se crearon tribunales administrativos de justicia retenida, que se limitaban a proponer una

decisión a la autoridad administrativa; y con una mayor atribución, los tribunales administrativos de justicia delegada en la que actúan con las mismas atribuciones que un juez. De esta manera, ingresaron asuntos litigiosos, tanto en el Poder Judicial como en los tribunales administrativos. Es así, que se crean tanto el Tribunal Fiscal de la Federación como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

3. **Directa.** Es la que se ejerce por los organismos centralizados dependientes al Poder Ejecutivo, reguladas estas actividades por el Derecho Público.
4. **Indirecta.** Es la que se realiza a través de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las instituciones privadas investidas de funciones administrativas (servicios públicos y funciones públicas menores).
5. **Reglada.** Es la actividad totalmente subordinada a la ley siguiendo el principio de que el funcionario no puede realizar otros actos que no sean los permitidos por la ley.
6. **Discrecional.** La norma jurídica permite al funcionario público poder actuar con un margen más amplio.
7. **Federal.** La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un “conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”¹²
8. **Estatal.** Las entidades federativas son partes integrantes de la

¹² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 91.

Federación. La Administración Pública Local está constituida por los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado, quien es el titular del Poder Ejecutivo, siendo auxiliado por una serie de órganos inferiores, teniendo la misma forma de organización administrativa que existe, a nivel federal, contemplándose organismos centralizados, desconcentrados y descentralizados.

9. **Municipal.** El municipio es la base de la organización de las entidades federativas. Como característica primordial, el municipio goza de autonomía con respecto a la administración federal y local, toda vez que los miembros del Ayuntamiento y el presidente municipal son electos por el voto popular. La organización del Poder Ejecutivo Municipal está integrada, principalmente, por: a) *Ayuntamiento*. Cuerpo colegiado integrado por elección directa, al cual le corresponde ejecutar las atribuciones del municipio. Está constituido por regidores, síndicos, ediles y el presidente municipal. El número de éstos, a excepción del presidente municipal, varía dependiendo la importancia del municipio. b) *Presidente municipal*. Es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo (decisiones del Ayuntamiento), así como llevar la administración del municipio.
10. **Centralizada.** Es la forma de organización administrativa en la cual, los órganos de la administración pública se van ordenando y acomodando desde el Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, mando, acción y ejecución. De esta forma, el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, integran la Administración Pública Centralizada". Estos órganos se van agrupando, colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos existe un vínculo. De esta unión, se constituye lo que se

denomina como relación de jerarquía, la cual implica una serie de poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. Dichos poderes son los siguientes:

- a) **Poder de nombramiento.** Es la facultad que tienen los superiores para designar a los titulares de los órganos que les son subordinados.
- b) **Poder de mando.** Es la facultad de los superiores para dar órdenes e instrucciones a los inferiores, señalando los lineamientos a seguir. Se ejercita generalmente a través de órdenes, instrucciones o circulares.
- c) **Poder de vigilancia.** Consiste en todos aquellos actos que ponen en conocimiento de las autoridades superiores la regularidad con que desempeñan sus funciones los inferiores.
- d) **Poder disciplinario.** El incumplimiento de los deberes de la función pública da origen a una responsabilidad de la autoridad, que puede ser de orden civil, penal o administrativo. En el orden administrativo, la falta que la origina se denomina responsabilidad administrativa; la pena que amerita es una sanción administrativa (apercibimiento, amonestación, multa, suspensión temporal o definitiva, etc.) y la autoridad que la impone es el superior jerárquico.
- e) **Poder de revisión.** Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, cuyo fin es encontrar fallas en su actuación para poder revocar, modificar o confirmar sus actos. No es un medio de impugnación, por lo cual es diferente a la interposición de un recurso administrativo.¹³

¹³ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 170.

11. **Desconcentrada.** Consiste en atribuir facultades de decisión en algunos órganos que, a pesar de recibirlas, siguen sometidos a los poderes de los superiores. Pueden tener o no, personalidad jurídica y patrimonio propio. El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

12. **Descentralizada.** Miguel Acosta Romero la define como una forma de organización administrativa que adopta, mediante una ley, la Administración Pública para desarrollar actividades que competen al Estado, que son de interés general, creando organismos dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.¹⁴ El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Es característica esencial, la existencia de una personalidad jurídica y de un patrimonio propio. La autonomía orgánica es uno de los elementos más importantes de los organismos descentralizados, toda vez que la organización y dirección son ejercidas por autoridades distintas a las centrales. El patrimonio de los organismos descentralizados está integrado por bienes de dominio público, como son los inmuebles destinados a las actividades específicas que se le tenga encomendado,

¹⁴ Cfr. Op. Cit. Pág. 357.

para la explotación de recursos naturales o la prestación de servicios; también está formado por los ingresos propios del organismo derivado del ejercicio de su actividad, esto es, de los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce.¹⁵

Las formas más comunes de descentralización son las siguientes:

- a) **Por región.** Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a satisfacer las necesidades colectivas de un sector de la población en un determinado territorio. Es una gestión más eficaz de los servicios públicos.
- b) **Por servicio.** El Estado tiene encomendado satisfacer las necesidades de toda la población, las cuales requieren de preparación especial. Tiene como finalidad el ejercicio de las funciones propias al manejo de los servicios públicos especializados.
- c) **Por colaboración.** Se origina cuando el Estado realiza actividades de carácter privado y surgen problemas que requieren atención especial, autorizando a organizaciones privadas su colaboración, a fin de que realicen una función que le corresponde a aquél.¹⁶

¹⁵ Ibid. Pág. 365 y ss.

¹⁶ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 204 y ss.

Capítulo 2

Generalidades del acto administrativo

2.1. Concepto

La Administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa se manifiesta a través de actos que contienen diferente connotación y contenido, de los que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

De esta forma, existen diferentes fenómenos que se producen por el hombre y por la naturaleza, los cuales pueden estar regulados o no por el Derecho; cuando lo están, su realización produce efectos jurídicos, diferenciándose así entre hechos materiales y hechos jurídicos. Estos últimos, a su vez, se pueden clasificar, en relación a, la manifestación de la voluntad, en cuyo caso se habla de hecho jurídico y acto jurídico. Por ello se dice que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad para producir efectos jurídicos.¹⁷

Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una serie de actos, que crean derechos y obligaciones. La diferencia con el Derecho Privado es que el Estado impone unilateralmente obligaciones a los particulares y dispone de medios efectivos para hacerlas cumplir.

A dichos actos, se les denomina actos administrativos, los cuales han sido objeto de diversas concepciones, siendo las más importantes, las que a continuación se mencionan:

Para José María Boquera Oliver, acto administrativo es “la declaración de

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Edit. Limusa. México. 1996. Pág. 169.

voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos por presumirse, con presunción *iuris tantum* su legalidad”.¹⁸ Puede producir efectos a una o varias personas determinadas, así también como a un grupo indeterminado de individuos.

Gonzalo Armienta Hernández cita a Manuel María Díez, quien define en su obra, Derecho Administrativo, Tomo II, al acto administrativo como “una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos en relación a terceros”.¹⁹ Indica que el acto administrativo, desde un punto de vista formal, emana de un órgano administrativo, y en el aspecto material, es el que tiene un contenido administrativo.

Miguel Acosta Romero señala que acto administrativo es “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.²⁰

En atención, a esta definición, se indica que el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral por parte del titular del órgano administrativo y, que el mismo, afecte al sujeto pasivo. Una vez adoptada esa decisión, se expresa la voluntad externamente y de manera unilateral, siendo dicha decisión y voluntad en uso de la potestad pública, implicando que el acto está fundado en derecho. Como todo acto jurídico, puede crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones. Todo acto es ejecutivo, lo que significa que, en caso de no obedecerse voluntariamente por el sujeto pasivo, se puede exigir su cumplimiento, en forma coercitiva. Por último, toda acción administrativa debe perseguir el interés de la colectividad.

Otro autor, Andrés Serra Rojas lo describe como “un acto jurídico, una

¹⁸ Boquera Oliver, José María. *Estudios sobre el acto administrativo*. Ed. Civitas. Madrid. 1990. Pág. 18.

¹⁹ Armienta Hernández, Gonzalo. *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*. Porrúa. 1992. Pág. 5.

²⁰ Op. Cit. Pág. 624.

declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”.²¹

Al analizar esta descripción, se establece que es un acto jurídico, de Derecho Público, que emana de la Administración Pública, excluyéndose los actos de gobierno, los emanados de órganos legislativos o judiciales, así como los actos de los administrados. El acto administrativo se agota con su cumplimiento. Es una decisión ejecutoria y no contenciosa, esto es, que la autoridad impone su voluntad. La declaración emana de una autoridad administrativa en el ejercicio de la función administrativa, creando, reconociendo, modificando, transmitiendo o extinguiendo derechos y obligaciones, y buscando la satisfacción del interés general.

De todas estas definiciones, se señala que el acto administrativo necesariamente debe provenir de un órgano del Poder Ejecutivo, en el cual, se produzcan efectos jurídicos que se refieran a derechos, obligaciones e intereses de la autoridad o de los particulares. Así mismo, la autoridad, al emitirlo, se limita exclusivamente a aplicar la ley para cumplir con sus atribuciones tendientes a satisfacer los intereses colectivos.

2.2. Elementos

El acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública, que tiende a producir efectos jurídicos, con la finalidad de dar cumplimiento a los fines del Estado contenidos en los ordenamientos administrativos.

De esta manera, el acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez para poder producir sus efectos, y de toda

²¹ Op. Cit. Pág. 230.

irregularidad en su formación, se pueden presentar lo que se constituye como los vicios del acto administrativo.

De acuerdo con las características de cada uno de sus elementos, el acto administrativo se puede clasificar en: sujeto, manifestación de la voluntad, objeto, motivo, fin y forma.

2.2.1 Sujeto

El sujeto activo del acto administrativo está constituido por los órganos de la Administración Pública, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de dichos órganos deben tener la aptitud legal para poder actuar, por lo que dicho acto debe ser emitido por autoridad competente.

El sujeto pasivo es aquel a quien va dirigido el acto administrativo, y que puede ser otro ente público, las personas físicas o morales.

La función administrativa se realiza con la facultad otorgada por la ley, para realizar los actos correspondientes al Poder Ejecutivo. La competencia administrativa es el límite de esa facultad, es decir, que la realización o ejecución del acto administrativo, debe reunir ciertos requisitos, expresando la voluntad contenida en ley.

De esta forma, el requisito principal que debe reunir el sujeto activo es que debe ser competente. La competencia es un elemento de coexistencia con el órgano administrativo; por tanto, no se puede renunciar su ejercicio, sino por el contrario, debe limitarse a los términos establecidos en la ley y siguiendo el interés público.²²

Las características de la competencia administrativa son los siguientes:

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

²² Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 630.

3. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos. El acto administrativo debe originarse en un órgano competente.
4. La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
5. La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano administrativo.²³

La competencia se puede clasificar en cuanto al grado, materia y territorio. La competencia en cuanto al grado supone el orden jerárquico de la administración. Por ejemplo, en la organización centralizada, se configuran órganos de mayor y menor importancia.

En cuanto a la materia, se distribuyen de conformidad con las actividades que realizan y las cuales están estipuladas en la ley. Esto se puede observar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual distribuye la competencia según las diversas unidades administrativas. Por último, en cuanto al territorio, se considera la división que se hace del país, siendo competencia federal, estatal o municipal. En atención a estas ideas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de agosto de 1994, en su artículo 3, fracción I, señala:

“ART. 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

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

2.2.2. Manifestación de la voluntad

Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una

²³ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 252.

voluntad legalmente manifestada, es decir, la voluntad del sujeto administrativo. Sin embargo, existen autores que señalan que, hablar de voluntad en la materia administrativa, es incorrecto, porque cualquier órgano carece de ella, ya que todo acto se forma con una conducta realizada dentro de la ley por el órgano administrativo.

Para saber cuál es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la realización de un acto administrativo, hay que atender a las disposiciones legales, dado que en unos casos, la ley encomienda tal responsabilidad en un funcionario o en varios.

Dicha voluntad debe de manifestarse exteriormente, con el fin de que pueda ser perceptible, o sea, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Por otra parte, se requiere que la voluntad no esté viciada por error, dolo o violencia.

La manifestación de la voluntad debe reunir ciertos requisitos, que son:

1. Debe ser espontánea y libre;
2. Dentro de las facultades del órgano;
3. No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
4. Debe expresarse en los términos previstos en ley.²⁴

El proceso para que la autoridad exprese su voluntad, consta de tres fases: determinación, declaración y ejecución.²⁵ En primer término, se conoce la necesidad de la satisfacción de los intereses colectivos y los medios idóneos para su realización, determinando la conducta que se debe seguir; posteriormente, se exterioriza a través de una declaración y después se satisface, ejecutando el acto.

2.2.3. Objeto

El objeto se identifica con la materia o contenido del acto, es decir, que el objeto de la actuación de la administración, sea conforme a la ley. Consiste en la

²⁴ Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 633.

²⁵ Cfr. Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. Pág. 157.

declaración administrativa, indicando el elemento esencial del acto administrativo y sirve para distinguir un acto de otro.

Los efectos jurídicos producidos por la declaración de la voluntad, constituyen el contenido del acto. Unas veces, el contenido es el que se busca; en otras, es el que las leyes y reglamentos tienen previsto en la declaración de la voluntad.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente;
2. Debe ser lícito, suponiendo que no esté prohibido por la ley, sino que esté autorizado por la misma, salvo el caso que otorgue una facultad discrecional a la autoridad para determinar el objeto del acto;
3. Debe ser determinado o determinable, o sea, realizado dentro de las facultades que le otorga la ley al órgano administrativo.²⁶

El objeto se puede clasificar en:

- a) **Objeto directo o inmediato.** Es la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad administrativa.
- b) **Objeto indirecto o mediato.** Se cumple la actividad del órgano administrativo, cumpliendo sus funciones, ejerciendo la potestad encomendada.

En atención a este elemento, la fracción II del artículo 3º de la LFPA indica:

“ART. 3º. Son elementos...:

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.”

²⁶ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 286.

2.2.4. Motivo

El motivo o motivación del acto es el antecedente de hecho o derecho que provoca y funda su realización. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

Motivar un acto es “externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal”.²⁷

Un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado la existencia de los antecedentes previstos por la ley, es decir, las circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, y los cuales son suficientes para provocarlo. Debe existir siempre una relación inmediata entre la declaración y las razones que lo determinaron.

El artículo 16 de la Constitución Política establece:

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

De este precepto constitucional, se establece la exigencia de que la autoridad no sólo exprese el motivo, sino que sea bastante para provocar el acto. La motivación de una resolución administrativa constituye una garantía para el particular afectado.

2.2.5. Fin o finalidad

En todo acto administrativo, hay siempre un fin último, “que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general”.²⁸

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 175.

²⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 255.

El fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto, el cual corresponde a la satisfacción del interés colectivo. Es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o una conducta. Es aquello que pretende la voluntad del titular del órgano administrativo con los efectos jurídicos que crea e impone.

Las reglas de la finalidad son:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición a la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que además sea competente el agente que realiza el acto.
- d) Se debe perseguir el fin por medio de los actos que la ley establece.²⁹

Todo acto administrativo se orienta a la realización de los fines sociales. La persecución, por parte del titular del órgano administrativo, en búsqueda de finalidades distintas o personales, da lugar a los que se llama la “desviación de poder”, rompiendo con ello el principio de legalidad. El desvío de poder constituye una causa de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, siendo un acto contrario al ordenamiento jurídico, pero no se convierte en un acto inexistente.

Relacionado con este tema, la fracción III del artículo 3º de la LFPA estipula:

“ART. 3º. Son elementos...:

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

2.2.6. Forma

La forma es la materialización del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Se refiere al modo en que debe expresarse la voluntad

²⁹ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 287.

administrativa que origina el acto.

La forma administrativa tiene el carácter de solemnidad para la existencia del acto administrativo. Está integrado conforme al procedimiento establecido, debiendo expresarse por escrito; de esta manera, existen los acuerdos, decretos, oficios, circulares, notificaciones, etc.

En este orden de ideas, el artículo 16 Constitucional, antes citado, alude al mandamiento escrito como una formalidad necesaria para la resolución, al mismo tiempo que se debe fundar y motivar.

La LFPA regula en su fracción IV del artículo 3°:

“ART. 3°. Son elementos...:

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

2.2.7. Silencio administrativo

La manifestación de la voluntad de la administración se produce a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, lo que da lugar a que se produzcan efectos jurídicos. Sin embargo, se puede dar el caso en que la administración pública no emita el acto.

Esta inactividad se le denomina silencio administrativo o de la administración, la cual consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley. Se considera al silencio, no como una falta de forma, sino como una falta absoluta del acto, toda vez que es una negación del mismo, siendo una abstención de la autoridad.

Ante la actitud negativa de la administración, se pensó en la presunción legal de que la autoridad jurisdiccional pudiera resolver lo que la administración no hizo. Es

así, que surge la figura del silencio administrativo, en la cual, si la administración dejaba transcurrir cierto tiempo sin que contestara a la cuestión planteada, se debería entender como si existiera dicha decisión.

Por lo tanto, existen dos elementos que contiene el silencio de la administración: 1. Que la administración tiene la obligación de pronunciarse. 2. Que transcurra un plazo, sin que la autoridad dé contestación.

Así mismo, el silencio administrativo puede producir ciertos efectos como son los siguientes:

1. Que se equipare a una resolución favorable al particular.
2. Que tenga el efecto de que el superior jerárquico apruebe o confirme las resoluciones o procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que tenga el efecto de una resolución negativa de la autoridad respecto de las peticiones que haga el particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente recaiga una contestación a la petición.³⁰

El silencio administrativo tiene especial importancia en materia de recursos administrativos. Cuando la ley previene que el silencio administrativo da origen a una resolución negativa, está dando como consecuencia la interposición del recurso administrativo, como si se hubiere dictado la resolución administrativa.

Una de las formas del silencio, es la *negativa ficta*, la cual consiste en que al transcurrir el término previsto en la ley, sin que la autoridad emita su resolución, se presumirá que ha resuelto contrariamente a los intereses del promovente, es decir, se ha negado la petición. El artículo 17 de la LFPA consigna: "Salvo que en otra disposición legal o administrativa se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.

³⁰ Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 653 y ss.

Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en *sentido negativo* al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario...”

Otra forma es la *afirmativa ficta*, que se da cuando transcurrido el tiempo, la autoridad no resuelve la petición, se entiende que se resuelve en sentido afirmativo. A diferencia de la negativa ficta, en la afirmativa ficta la resolución sí produce efectos ante la autoridad y terceros. Un supuesto se encuentra en el artículo 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual indica: “En caso de que los contratos de adhesión requieran de registro previo ante la Procuraduría (PROFECO), ésta se limitará a verificar que los modelos se ajusten a lo que disponga la norma correspondiente y a las disposiciones de esta ley, y emitirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de registro. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido la resolución correspondiente, los modelos se entenderán *aprobados*, y será obligación de la Procuraduría registrarlos...”

En resumen, puede establecerse que hay silencio administrativo, cuando la *Ley*, ante la falta de pronunciamiento de la administración, presume la existencia de un acto administrativo.

2.2.8. Vicios

La presunción de validez de los actos administrativos permite que se produzcan efectos jurídicos mientras no se demuestre que están viciados alguno o algunos de los elementos del acto, siendo así, que los afectados están obligados a interponer los medios de defensa que establece la ley para combatir los actos irregulares.

En este orden de ideas, cuando al acto administrativo le falten algunos de sus elementos o estén mal formados, o algunos de sus requisitos faltaren, provocan que el acto sea irregular, teniendo como consecuencia, que no existan efectos del acto

administrativo.

La irregularidad puede manifestarse por cualquier tipo de violación a las disposiciones legales que lo crean. Así, debido a la falta del acto o de sus elementos, se mencionan:

- a) **Falta de sujeto.** Trae consigo la falta de acto, toda vez que, si no hay sujeto, no hay posibilidad alguna de emisión del acto. También puede suceder que el sujeto sea incompetente, no habiendo efectos, ya sean total o parcialmente, dependiendo del grado de incompetencia.
- b) **Falta de voluntad o viciada por error, dolo o violencia.** Puede suceder que el acto se haya realizado por error, dolo o violencia. El *error* consiste en el hecho de hacer creer verdadero lo que es falso o viceversa. Puede consistir en el hecho de equivocarse materialmente o sobre la existencia o interpretación de una norma jurídica. El *dolo* está constituido por un conjunto de maniobras empleadas por una persona, a fin de engañar a otra, para realizar cierto acto administrativo. La *violencia* es la coacción ejercida sobre una persona para forzarla a celebrar un acto; puede ser física o moral.³¹
- c) **Falta de forma.** Da lugar a la carencia de efectos, cuando se requiera que sea escrito o no esté debidamente fundado o motivado.³²

La teoría civilista establece una doble clasificación de los actos jurídicos viciados: en la primera, se distinguen la inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa; en la segunda, sólo la nulidad absoluta y la anulabilidad. Para el análisis de los recursos administrativos, resulta intrascendente el tema de los actos administrativos inexistentes, ya que al no existir, no puede producir consecuencias de derecho, por lo que no son susceptibles de impugnación; en cambio, el acto inválido produce efectos

³¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 260.

³² Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 674.

jurídicos hasta en tanto no se haya anulado o revocado.³³

En conclusión, el principio que rige en la materia administrativa al hacer falta alguno de los elementos antes referidos, es el de la nulidad absoluta (nulidad lisa y llana) o el de la nulidad relativa (anulabilidad). En el primer caso, la nulidad se presenta en los casos en los que la ley expresamente lo consigna, consistiendo en que la ineficacia del acto surge desde su nacimiento y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación; la ineficacia opera por ministerio de ley, sin necesidad de ser declarada por una autoridad y en caso existir la declaración, se puede efectuar en cualquier momento, ya sea de oficio o a petición de parte. En la anulabilidad, el acto goza de presunción de legalidad, no puede ser revocado por oficio, sino a petición de parte, el vicio que lo afecta puede ser subsanado por confirmación o ratificación y, los efectos que produce la anulación no afecta a los ya producidos.³⁴

Los artículos 5°, 6° y 7° de la LFPA, respecto a este tema disponen:

“ART. 5°. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”

“ART. 6°. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable,

³³ Cfr. Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 32.

³⁴ Lucero Espinosa Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Edit. Porrúa. México. 1998. Pág. 34.

sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición al ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaratoria de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiere consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público.”

“ART. 7º. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán la obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiese sido válido.”

2.3. Efectos

El acto administrativo, después de haber pasado por su ciclo de formación y reunir sus elementos esenciales, produce efectos jurídicos, desde el momento de su expedición. Esta cualidad es muy importante, ya que para ser exigible, no necesita ninguna formalidad a su emisión.³⁵

Existe una distinción entre lo que es el acto administrativo eficaz y el acto

³⁵ Cfr. Armienta Hernández Gonzalo. Op. Cit. Pág. 17.

administrativo perfecto. Después de haber reunido todos los requisitos y elementos para su formación, adquiere obligatoriedad y goza de legitimidad, mientras no se demuestre lo contrario. Pero para que el acto pueda surtir efectos, requiere, además de ser válido, ser eficaz. Al respecto, la perfección en el acto equivale a su existencia, no a la eficacia, ya que puede existir el acto, pero ser ineficaz. Es así, que los efectos se pueden producir por el transcurso del tiempo o la realización de un hecho.

El acto administrativo, al ser válido y eficaz, adquiere la característica de ejecutoriedad, es decir, la posibilidad que tiene el acto de producir sus efectos, esto quiere decir, su fuerza obligatoria, dando lugar a la ejecución del acto, aun en contra de la voluntad del destinatario. Pero también el acto puede ser cumplido espontáneamente por el particular.

El acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley autoriza a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de exigir su cumplimiento a una autoridad distinta, contando con medios legales eficaces propios.³⁶

Las condiciones para que se dé la ejecutoriedad son:

- a) La existencia de un acto administrativo.
- b) Que dicho acto sea perfecto (reúna todos sus elementos).
- c) Que tenga efectos jurídicos (sea ejecutivo).
- d) Que exija su cumplimiento al particular y éste no lo acate voluntariamente.

Una consecuencia de la ejecutoriedad de los actos administrativos, en materia de créditos fiscales, es la regla *solve et repete*, que consiste en que para poder suspender la ejecución del acto y poder ejercer la acción jurisdiccional o los recursos administrativos, es necesario garantizar el interés fiscal. El procedimiento administrativo quedará suspendido, hasta en tanto no se resuelva el recurso o el juicio

³⁶ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 177.

interpuesto.

También el acto administrativo puede surtir efectos frente a terceros los cuales pueden ser otros órganos de la administración o los particulares. Un ejemplo se da en la exención de impuestos o en una concesión.

La ejecución forzosa no es el único medio legal para obtener el cumplimiento de las resoluciones administrativas. En estos casos, los medios de ejecución son indirectos, siendo alguno de éstos, el arresto o la multa, que impone la autoridad.

En términos de los artículos 8° y 9° de la LFPA, y siguiendo estos conceptos, se cita:

“ART. 8°. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.”

“ART. 9°. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.”

2.3.1. Procedimiento administrativo

El acto administrativo requiere, para su formación, estar precedido por una serie de formalidades y actos intermedios, a fin de expresar la voluntad administrativa, lo que da lugar a lo que se denomina como procedimiento administrativo. De este modo, se constituye una garantía para el particular, al dictarse una resolución, no de forma arbitraria, sino de acuerdo a las normas legales.

Pero antes de entrar al estudio del mismo, es necesario establecer la diferencia entre proceso y procedimiento. En términos generales, se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una controversia entre dos o más partes, es decir, es un conjunto de actos coordinados encaminados a la satisfacción de la

pretensión planteada. Por el contrario, el procedimiento es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto o a la solución de un proceso.

En este sentido, se establece que el procedimiento administrativo “está constituido por un conjunto de trámites y formalidades (ordenados y metodizados en las leyes administrativas), que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y validez”.³⁷ V. gr. Para que un particular puede impartir educación primaria, secundaria, normal o alguna otra, deberá obtener autorización expresa y reconocimiento de validez oficial (acto administrativo), siempre y cuando cumpla con los requisitos y obligaciones contemplados en los artículos 55 y 57 de la Ley General de Educación (conjunto de trámites y formalidades), tales como contar con personal con la preparación adecuada, con instalaciones que cumplan las condiciones que la autoridad determine, cumplir con los planes de estudio, proporcionar un mínimo de becas.

Al respecto, los principios en los cuales se basa el procedimiento administrativo son: legalidad, defensa y gratuidad, como principios sustanciales; y, oficialidad, informalidad y eficacia, como principios formales.³⁸

La *legalidad* consiste en que la actuación administrativa debe estar sustentada en la ley, buscando la protección del gobernado en su derecho, así como que la autoridad funde su actuación en toda norma jurídica, cualquiera que sea su fuente, tal es el caso de la Constitución, Ley Federal, Reglamento, etc.

La *defensa* corresponde a la garantía de audiencia, la cual consiste en dar al afectado la posibilidad de una debida defensa, teniendo el derecho de ser oído, ofreciendo y desahogando pruebas.

La *gratuidad* implica que el procedimiento no tenga costo alguno, dado que es un instrumento con el que cuenta el particular para la defensa de sus derechos; dicho

³⁷ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 267.

³⁸ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 162.

sustento se encuentra contemplado en el artículo 17 constitucional que establece la garantía de administración de justicia en cuanto que los tribunales deben estar expeditos para administrar justicia gratuitamente.

La *oficialidad* se da cuando la administración impulsa el procedimiento, ordenando la práctica de actuaciones para la resolución del asunto planteado; se ha establecido no sólo a favor del gobernado para obtener una resolución pronta, sino también beneficia a la Administración, al poder actuar de inmediato, cumpliendo su cometido de satisfacer el interés general.

La *informalidad* consiste en la ausencia de formalismos que compliquen el procedimiento, es decir que está encaminado a obtener de las autoridades administrativas, una resolución en el menor tiempo posible.

Por último, la *eficacia* se da en razón de que la actuación administrativa se base en la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez, pretendiendo hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simple, con el fin básico de acelerar la tramitación de los asuntos a favor de los gobernados y el interés público.

Dichos principios se encuentran contemplados en el artículo 13 de la LFPA:

“ART. 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe”.

El procedimiento administrativo se integra por diferentes fases, para concluir con el objetivo primordial que se pretende. Dichas fases son: iniciación, instrucción, decisión y eficacia.³⁹

La *iniciación* se presenta de dos formas: de oficio o a petición de parte. La fase oficiosa se inicia cuando la administración impulsa el procedimiento. La petición de parte se inicia a instancia del particular, debiendo regular la ley los requisitos que

³⁹ Ibid. Pág. 163.

debe cumplir, la forma para acreditar la personalidad, los documentos que se deben de acompañar, el lugar de presentación y los medios para subsanar la falta de requisitos, así como los medios de prueba. Es por eso, que el procedimiento administrativo se caracteriza por la carencia de solemnidades, siendo indispensable que la ley establezca las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento.⁴⁰

En la *instrucción*, el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para emitir una resolución respecto del asunto que se le haya planteado. En esta fase, el procedimiento que sigan las autoridades y por el cual, se afecte la esfera jurídica del particular, deberá existir la posibilidad de ser oído, así como aportar pruebas y formular alegatos para la defensa de sus intereses. El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 14, el cual señala: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

La *decisión* se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace del problema planteado, debiendo expresarse por escrito y con oportunidad, a fin de poder impugnarlo. Pero también pueden existir otros actos tales como la realización del acto, en caso de que se trate de un acto de ejecución, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento.

La *eficacia* se manifiesta a través de la notificación, la cual es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, el acto administrativo y sus efectos, los cuales afectan los derechos de los particulares. Dichos efectos de la notificación son que el administrado tenga conocimiento del acto para su cumplimiento, así como hacer valer, dentro del plazo señalado por la ley, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

⁴⁰ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 276.

Atendiendo a estas fases, la LFPA indica en sus artículos 14, 39, 50, 56 y 59:

“ART. 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte.”

“ART. 39. Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique...”

“ART. 50. En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades...”

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

“ART. 59. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo...”

2.4. Clasificación

En la doctrina existen diversos criterios para clasificar a los actos administrativos, tomando en cuenta diversas características, como la complejidad del acto, sus intereses y finalidades que se persiguen, observándose que un mismo acto puede estar comprendido en diferentes categorías.

Los criterios fundamentales que se han tomado en cuenta para clasificar los actos administrativos son:

- a) **Ámbito de aplicación.** Se clasifican en actos internos y actos externos. Los *internos* son aquellos que la manifestación se da dentro de la propia

administración, por lo que no produce efectos frente a particulares; en esta categoría se pueden considerar todos los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración, tendiente a lograr un funcionamiento eficiente de ésta. Los *externos* si trascienden la esfera jurídica de la administración, por medio de los cuales se realizan las actividades primordiales del Estado, tales como, la prestación de servicios públicos, así como controlar las acciones de los particulares.

- b) **Finalidad.** Los actos se clasifican en: actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución. Los *preliminares* están constituidos por todos aquellos actos que son el medio para realizar otro que constituye el fin primordial de la actividad administrativa. Entre estos actos se encuentran todos aquéllos que son necesarios para que la administración realice eficientemente sus funciones.⁴¹ Las *decisiones o resoluciones* son el fin primordial de la actividad administrativa, siendo las declaraciones unilaterales de voluntad que crean una situación jurídica subjetiva, es decir, son los actos y formalidades que establecen las normas jurídicas. Los actos de *ejecución* son aquellos que tienden a hacer cumplir las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el particular no las cumple voluntariamente.
- c) **Naturaleza.** Se pueden clasificar en actos jurídicos y actos materiales. Los *actos jurídicos* producen efectos jurídicos. Los *actos materiales* constituyen la mayor parte de la actividad administrativa y no producen consecuencias jurídicas y sólo son relevantes cuando son condición del acto jurídico.⁴²

⁴¹ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 246.

⁴² Canasi, José. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Roque de Palma Editores. Buenos Aires. 1985. Pág. 306.

- d) **Voluntad.** Se dividen en actos unilaterales y plurilaterales. En los *unilaterales o simples*, interviene una sola voluntad, siendo la de la administración. En los *plurilaterales o complejos*, la voluntad se forma con el concurso de dos o más voluntades, sean públicas o privadas. Dentro de estos actos, se dan las siguientes categorías: 1. Acto colegiado.- Emanado de un órgano de la administración constituido por varios miembros, siendo el caso los actos emanados por un cuerpo colegiado. 2. Acto colectivo.- Se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración; por ejemplo, el refrendo a los actos del presidente de la República. 3. Acto unión.- Intervienen varias voluntades, pero no tienen el mismo fin, ni el efecto es dar origen a una situación jurídica individual; un acto típico es el nombramiento de un servidor público. 4. Contrato. Es un acto en el que concurren varias voluntades que se combinan para producir un efecto jurídico determinado.
- e) **Relación voluntad-ley.** Se clasifican en dos categorías: acto obligatorio, reglado o vinculado, y acto discrecional. El *reglado* es el acto que impone el cumplimiento de una obligación, establecida en ley, siempre y cuando se hayan realizado ciertas condiciones de hecho, no dejando a la autoridad libertad alguna para decidir su actuación. En este acto, la ley determina la autoridad competente y las condiciones en que debe actuar. El *discrecional* se da cuando la ley deja al arbitrio de la administración una facultad libre de decisión para poder actuar o abstenerse de hacerlo. Pero actuar discrecionalmente no significa actuar arbitrariamente, toda vez que la actuación debe realizarse dentro de un marco legal, un interés legítimo que no debe ser vulnerado y una finalidad que debe cumplirse.
- f) **Efectos.** Se clasifican en tres grupos: actos que amplían la esfera jurídica de los particulares, actos que limitan la esfera jurídica y actos

que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho.⁴³

Entre los actos que *amplían la esfera jurídica* se encuentran:

1. Admisión.- Dan acceso al particular a los servicios públicos. Son actos regulados unilateralmente por la administración pública y que para los particulares son actos condicionados o de adhesión.⁴⁴
2. Aprobación.- Son los actos por los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto del inferior pueda producir efectos.
3. Autorización, licencia o permiso.- Acto en el cual la administración da su autorización al particular, para ejercer un derecho preexistente.
4. Dispensa.- Es el acto que exonera al particular de cumplir una obligación estipulada en ley.
5. Concesión.- Es un acto que confiere a una persona ajena a la administración, derechos o facultades para realizar los fines de la satisfacción de los intereses colectivos.

Los actos que *limitan la esfera jurídica* son: las órdenes, los actos traslativos de derechos y las sanciones.

1. Órdenes.- Actos que imponen a los particulares, obligaciones de dar, hacer o no hacer.
2. Traslativos de derechos.- Son aquellos que transfieren la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, pudiendo ser la propia administración; los más característicos son la expropiación y la confiscación.
3. Sanciones.- Tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes o las órdenes administrativas; pueden ser, la multa, el decomiso, la clausura, etc.

Por último, los actos que *hacen constar un hecho o derecho* son: las certificaciones, el registro, y las notificaciones y las publicaciones.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Ibid. Pág. 316.

1. **Certificaciones.**- Son los actos por los cuales, la administración da fe pública, de la existencia de un acto o un hecho ocurrido dentro de la misma. Son actos que expiden de oficio o a petición de parte.⁴⁵
 2. **Registro.**- Acto por el cual, la administración anota en documentos o instituciones públicas, determinados actos o hechos de particulares, requiriendo hacerse constar de forma auténtica; producen efectos jurídicos frente a todos, teniendo la obligación de respetarlos.
 3. **Notificaciones y publicaciones.**- Son los actos por los cuales, la administración da a conocer a los interesados, sus propias determinaciones y resoluciones, siendo causa de otros actos o recursos.
- g) **Coacción.** Es una de las clasificaciones más antiguas, dividiéndose en: actos de autoridad y actos de gestión. En los *actos de autoridad*, el Estado procede autoritariamente, por medio de mandatos, expresando su voluntad, fundada en razones de orden público.⁴⁶ En los *actos de gestión*, el estado no hace valer su autoridad, pudiendo equipararse a los particulares, haciendo efectivas y seguras sus relaciones.
- Esta clasificación tiene íntima relación con la teoría de la doble personalidad del Estado, establecida por la jurisprudencia y la ley.

2.5. Extinción

La extinción de los actos administrativos se refiere a la desaparición de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, por la realización de su objeto.

En principio, todo acto se cumple voluntariamente por la administración pública, así como por los particulares interesados y en algunos casos por terceros.

⁴⁵ Cfr. Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. Pág. 184.

⁴⁶ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 237.

También se extingue por diversos medios, por la administración, por determinación judicial o por circunstancias legales no consideradas en el momento de su expedición.⁴⁷

En este sentido, se han reconocido ciertos procedimientos o medios que tienden a destruir o limitar sus efectos jurídicos, los cuales se clasifican en: medios normales y medios anormales.

1. **Medios normales.** La realización del acto administrativo se da en forma normal por el cumplimiento voluntario o la realización de todas aquellas condiciones para cumplir con el objeto o contenido. Esta realización puede ser de los órganos de la administración o de los particulares; en este caso, el acto, se cumple y extingue por la realización de su objeto. También se extingue el acto, por cumplimiento de los efectos inmediatos, cuando el acto es ejecutivo y entraña en sí mismo ejecución o, cuando es declarativo. Otra forma se produce con la muerte o disolución del sujeto, según sea el caso, a quien iba destinado, ya que al no existir destinatario, el acto se extingue.

Por último, también se puede dar su extinción por el cumplimiento de plazo establecido, en aquellos actos que así lo requieran, por lo que con el solo transcurso del tiempo, el acto se extingue.

2. **Medios anormales.** El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que no culminan con el cumplimiento del acto, sino que lo modifican, impidiendo su realización, haciéndolo ineficaz.⁴⁸ Estos medios son:

- a) *Revocación administrativa.* Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto perfectamente válido, por ser inoportuno por cuestiones de interés público o por causas de ilegalidad. Sin embargo, estas causas no

⁴⁷ Ibid. Pág. 325.

⁴⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 660.

pueden invocarse, cuando el acto haya generado derechos a favor del particular, puesto que ello significaría que el acto fuese retroactivo, violando la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 constitucional.

La inoportunidad del acto se da como consecuencia de una modificación en la situación del interés público, al producirse un cambio en las condiciones de hecho ya existentes. Es un acto perfectamente válido, regular y eficaz, que se torna inoportuno por causas supervenientes que lo hacen no estar acorde con las nuevas exigencias del interés público, dando como resultado que la Administración tenga que indemnizar el particular afectado, por los daños y perjuicios que le hubiera ocasionado.

La revocación por causas de ilegalidad se da cuando el acto no se encuentra apegado a la ley, es decir, nació irregular, toda vez que es una infracción al orden jurídico. Se realiza de oficio, cuando la ley lo autoriza o, a petición de parte, cuando el particular lo impugna a través de los recursos administrativos.

La revocación, en sentido amplio, es un acto unilateral de la administración, en el cual no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. No es una facultad discrecional de la autoridad, sino que está integrado dentro de la competencia que la misma ley les otorga. Da lugar a un nuevo acto, perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, retrotrayéndose éstos al momento en que se dictó el acto inválido, no modificando los efectos que se produjeron antes del mismo.

b) *Prescripción.* Los artículos 1135 y 1136 del Código Civil disponen:

“ART. 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y

bajo las condiciones establecidas por la ley”.

“ART. 1136. La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; *la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa*”.

En materia administrativa, opera la prescripción negativa, como figura extintiva de la autoridad para imponer sanciones, por el simple transcurso del tiempo. Frente a quien resulta perjudicado por la pérdida de su derecho, está siempre otro que se beneficia al liberarse de su obligación. Así, la prescripción deberá oponerla expresamente quien pretenda beneficiarse con ella.

En este tenor, los artículos 79 y 80 de la LFPA señalan:

“ART. 79. La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua”.

“ART. 80. Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio”.

- c) *Caducidad*. Es un medio que consiste en la pérdida de un derecho porque el titular del mismo ha dejado de realizar, dentro de determinado plazo, la conducta que la ley exigía como indispensable para preservarlo.⁴⁹

Esta forma de extinción debe estar expresamente autorizada por la ley, puesto que representa una fuerte sanción para la persona a quien se aplica. Respecto a este tópico, el artículo 18 de la LFPA contiene: “El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la

⁴⁹ Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*. Edit. Harla. México. 1994. Pág. 511.

caducidad en los términos previstos en esta ley.”

d) *Término y condición.* El término es un acontecimiento de realización cierta del que depende que se extinga los efectos del acto administrativo. Puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende sus efectos, el segundo los extingue.

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que depende el nacimiento o la extinción de una obligación o un derecho.

e) *Renuncia de derechos.* Es un medio a través del cual, el particular, mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de cierta fecha, deja de ejercitar o hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido legalmente.

Para que se pueda dar la renuncia, es necesario que se cumplan ciertas condiciones:

- Que se trate de un acto con efectos inmediatos, que no se hayan realizado;
- Que la ley permita la renuncia, ya que existen derechos y obligaciones irrenunciables;
- Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente, quien resolverá lo conducente.

De todo lo anterior, el artículo 11 de la LFPA contempla diversas causas por las cuales se extingue el acto administrativo:

“ART. 11. El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;

- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.”

Capítulo 3

Aspectos generales del recurso administrativo

3.1. Concepto

La actuación de la administración conforme al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público debe realizarse según las disposiciones legales, por lo que toda actividad que incumpla el mandato legal, debe ser corregida. Estas irregularidades dan lugar a la creación de medios de control de la actuación administrativa, ya sea por los propios órganos administrativos, por su superior jerárquico o por órganos jurisdiccionales, de naturaleza administrativa o judicial. Dicho control de la legalidad se denomina *justicia administrativa*.

Para Andrés Serra Rojas, la justicia administrativa “comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”.⁵⁰

Pedro López Ríos la considera como “una rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular”.⁵¹

De esta manera, se han establecido algunos medios de control previos a los jurisdiccionales, creándose los recursos administrativos. Por lo tanto, las leyes y reglamentos establecen diferentes vías para la defensa de los derechos de los particulares, siendo en principio, la vía administrativa, con el fin de que la autoridad ejerza un auto-control de sus propias resoluciones y, posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere la actuación administrativa.

⁵⁰ Op. Cit. Pág. 597.

⁵¹ López Ríos, Pedro. *La justicia administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Univ. de Gto. 1995. Pág. 30.

En este tenor, existen diversas y numerosas definiciones que han sido elaboradas en lo concerniente a los recursos administrativos, siendo las más importantes:

Enrique Sayagues Laso afirma que el recurso administrativo es el “medio que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque”.⁵²

Para Emilio Margain Manautou, el recurso administrativo es “todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”.⁵³

Antonio Carrillo Flores considera que un recurso administrativo se pueda configurar, se requiere que “el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular, o excepcionalmente, una autoridad, impugne a otra autoridad administrativa, una decisión, con el derecho de que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto...”.⁵⁴

Andrés Serra Rojas señala que el recurso administrativo es “un medio de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico”.⁵⁵

Por último, Gabino Fraga lo define como “un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del

⁵² Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Edit. Montevideo. 1974. Pág. 471.

⁵³ Margain Manautou, Emilio. *El recurso administrativo en México*. Edit. Porrúa. México. 1997. Pág. 18.

⁵⁴ Carrillo Flores, Antonio. *La justicia federal y la administración pública*. Edit. Porrúa. México. 1973. Pág. 108.

⁵⁵ Op. Cit. Pág. 601.

propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de comprobar la ilegalidad o inoportunidad del mismo”.⁵⁶

En conclusión, el recurso administrativo constituye un medio de impugnación, por vía administrativa, a través del cual, el particular se opone a un acto o una resolución, y en el que la misma autoridad o su superior jerárquico, decide la controversia que le fue planteada.

3.2. Naturaleza jurídica

Todo recurso administrativo se produce dentro del marco de la administración pública, cuyo deber es mantener el orden de la legalidad. Así, el estudio de la naturaleza jurídica del recurso administrativo motiva discrepancias en cuestión de que si la autoridad administrativa que resuelve, realiza un acto jurisdiccional o un acto administrativo, así como también, que la interposición del recurso es un derecho del particular o una prerrogativa de la autoridad.

En relación, a sí dicho acto es jurisdiccional o administrativo, para algunos tratadistas, el recurso administrativo constituye una parte del procedimiento administrativo y se somete a la organización administrativa; en cambio, si fuese un acto jurisdiccional, la administración sería contraparte del particular dentro del litigio, existiendo una autoridad distinta, quien resolvería el mismo, y no sería juez y parte, como sucede en el recurso, al ser decidido por la propia administración.

Para otros juristas, el recurso administrativo es un acto jurisdiccional, toda vez, que existe una controversia entre el particular y la administración, de tal manera que ésta, tiene la obligación de resolver la controversia, decidiendo si el acto viola o no la ley. Por otra parte, el recurso sigue un procedimiento semejante al judicial, ya que se establecen formalidades para iniciarlo, términos probatorios, etc. Por último, varias

⁵⁶ Op. Cit. Pág. 452.

leyes establecen que el particular afectado puede optar por la interposición del recurso o la vía judicial, considerándolos equivalentes.

Atendiendo estas ideas, se establece que el recurso es un acto administrativo y no jurisdiccional, toda vez que no constituye verdaderos juicios, sino son “meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores”.⁵⁷ Es decir, no existe controversia, sino una revisión del acto administrativo, obligada la misma autoridad o su superior jerárquico, a emitir un nuevo acto, no una sentencia, o a ratificar el anterior.

Respecto a la otra controversia que se refiere a si la naturaleza del recurso administrativo se da a instancia del particular o de la autoridad, varios autores opinan que el recurso administrativo se fundamenta en la facultad de la administración de revisar oficiosamente sus actos para corregir los errores y violaciones que afecten la esfera de los particulares, con el objeto de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos, existiendo la posibilidad de ser condenada a cubrir el pago de daños y perjuicios.⁵⁸

Referente a que si la causa que da origen al recurso, es un derecho del particular, se establece que los recursos administrativos tienen la finalidad de tutelar la esfera jurídica de los gobernados, contra los actos de la autoridad que los afecten, dando lugar a la garantía de audiencia.

Mediante el recurso administrativo, la ley otorga a la administración pública la posibilidad de corregir sus errores, sin que esto signifique que sea una prerrogativa para la autoridad, sino que es un instrumento para el particular para que, en vía extrajudicial, pueda obtener de la autoridad, la modificación o invalidación de su resolución.

⁵⁷ Ibid. Pág. 454.

⁵⁸ Fix Zamudio, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. El Colegio Nacional. 1983. Pág. 46.

Se indica que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que sujete su actividad a las normas legales y que, en consecuencia, sus actos que realice sean por órganos competentes, de acuerdo a las formalidades legales, y por los motivos que fije la ley, persiguiendo un fin lícito.

Es así, que dichas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad de la administración cuente con medios de control de la legalidad de las resoluciones que emita, lo cual daría como resultado una mayor eficiencia de las autoridades, así como el respeto a los derechos de los administrados. La base del control de la legalidad es asegurar la inviolabilidad de la ley por parte de la administración y, en caso de haber una aplicación inexacta, se tratará de restablecer la legalidad del acto.

De esta forma, el recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia que la ley otorga al particular, siendo un medio de defensa, y no se considera como una prerrogativa para la autoridad, con el fin de corregir sus propios errores.

3.3. Elementos

En todo recurso administrativo, existen dos clases de elementos característicos: los elementos esenciales y los elementos secundarios. Los *esenciales* son aquellos que necesariamente deben ser parte del recurso, para que se haga valer el mismo, es decir, dan validez y existencia al recurso. Los *secundarios* son aquellos, cuya ausencia, no da lugar a la inexistencia del recurso, sino únicamente, son necesarios para la substanciación de éste.

3.3.1. Elementos esenciales

Son elementos esenciales de validez en los cuales debe estar sustentado todo recurso administrativo:

- a) **Previsto en ley.** Para que el recurso tenga existencia jurídica, es indispensable que se encuentre establecido en el ordenamiento legal correspondiente, indicándose que si el recurso no está expresamente consignado en la ley, no existe. Dicho elemento está sustentado en el principio de legalidad establecido dentro del sistema jurídico, el cual señala que toda actividad de la administración debe estar fundamentada en una norma jurídica.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el recurso no esté contemplado en una ley, sino en un reglamento, pero cuando dicho reglamento emane de una ley y establezca la existencia del recurso o imponga a los particulares la obligación de agotarlo, siendo que la ley no lo considera, daría lugar a la inconstitucionalidad e ilegalidad del recurso, toda vez que un reglamento no puede tener mayor jerarquía que una ley expedida por el Poder Legislativo, otorgando el derecho a los particulares de interponer juicio de amparo o juicio de nulidad.⁵⁹

En cambio, puede darse el caso de que la ley conciba el recurso y el reglamento de dicha ley, lo regule; en este caso, no existe ilegalidad toda vez que un reglamento válidamente puede regular un recurso, siempre y cuando no imponga mayores requisitos que los estipulados en la ley.

- b) **Existencia de una resolución administrativa.** Está constituido por un acto o resolución administrativa definitiva que afecte un derecho o un interés legítimo del particular. Las características que debe reunir dicha resolución son: 1. Que sea definitiva; 2. Que sea personal y concreta; 3. Que cause un agravio; 4. Que conste por escrito, excepto en negativa ficta; y 5. Que sea nueva.

⁵⁹ Cf. Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 50

Una resolución es *definitiva* cuando la autoridad no puede modificar su propia resolución. Debe ser *personal y concreta*, esto es dirigida específicamente a una persona, por lo que no es posible interponer el recurso contra resoluciones de carácter general, abstractas e impersonales. Debe causar un *agravio*, originando un perjuicio al interés legítimo del gobernado. Debe constar por *escrito y ser nueva*, significando que lo que en ella se resuelva, no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona. Por último y con respecto al principio de la *negativa ficta*, procede el recurso administrativo siempre y cuando la autoridad administrativa no haya resuelto lo conducente, una vez transcurrido el término.

3.3.2. Elementos secundarios

Son elementos secundarios de validez en los cuales debe estar sustentado todo recurso administrativo:

- a) **Plazo de interposición.** En todo recurso, debe establecerse el término dentro del cual debe hacerse valer la inconformidad con la resolución definitiva. De omitirse dicho elemento, se podrá agotar en cualquier instante.

Dicho plazo se puede considerar inconstitucional, siempre y cuando sea menor al plazo que tienen los particulares para impugnar los actos ante el Poder Judicial Federal, el cual es de quince días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación del acto.⁶⁰

- b) **Autoridad quien deba conocer.** Es necesario que la ley establezca la autoridad que deba resolver la impugnación, toda vez de que si existe dicha omisión, el titular de la dependencia determinará al funcionario

⁶⁰ Ibid. Pág. 62.

que conozca y resuelva el asunto, siempre y cuando esta facultad sea delegable en términos del reglamento interior respectivo.

Existen leyes que señalan que el funcionario encargado de resolver el conflicto, sea la misma autoridad que emitió el acto, otras establecen que sea el superior jerárquico, y algunas más, una autoridad distinta a las anteriores, siendo en estos casos, la Unidad Jurídica.

- c) **Escrito de expresión de agravios.** La inconformidad debe constar por escrito, conteniendo el nombre y domicilio del recurrente y firmado por el interesado o su representante legal.

El escrito también deberá ser claro, señalar la autoridad que emitió el acto e indicar la resolución que se reclama, así como los agravios que cause. En caso de omitir algún requisito, la autoridad prevendrá al inconforme, a efecto de que aclare el escrito, apercibido que en caso de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto.⁶¹

- d) **Periodo de pruebas y tramitación.** La autoridad deberá admitir las pruebas ofrecidas por el recurrente, siempre y cuando, tengan el objeto de desestimar la legalidad del acto y no hayan sido rendidas dentro del procedimiento administrativo.

Una vez ofrecidas, el órgano administrativo deberá establecer una fecha para su desahogo, excepto las documentales, las cuales se tendrán por no ofrecidas, si no van acompañadas con el escrito de expresión de agravios.

Por último, la tramitación del recurso se realiza mediante un procedimiento que debe abordar lo referente al ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos, plazo de resolución, etc.⁶²

⁶¹ Ibid. Pág. 71.

⁶² Ibid. Pág. 65.

- e) **Término de resolución.** La autoridad deberá dictar su resolución y notificarla dentro de un término razonable. Hay leyes que señalan un término de tres a cuatro meses, pero existen otras que no lo mencionan. Esto da como consecuencia que la autoridad realice ciertos actos a fin de retardar la emisión de la resolución. Por eso, se ha planteado la controversia de que la autoridad resuelva el recurso después de los tres o cuatro meses señalados; por consiguiente, al no existir una resolución, la autoridad está impedida para decidirlo y el acto queda sin efecto.

La importancia de señalarse un plazo para la resolución es que si la autoridad no resuelve dentro del periodo fijado, se considerará que existe silencio de la administración, entendiéndose como una resolución negativa para el particular, pudiendo el afectado interponer juicio ante el órgano jurisdiccional correspondiente.⁶³

- f) **Impugnación del recurso.** Contra la resolución desfavorable del recurso, el interesado debe tener la libertad para impugnar la resolución ante los tribunales administrativos o la autoridad judicial. De no otorgarse este derecho, no existirá obligación alguna de agotar el recurso.

3.4. Efectos

La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece, da origen a la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de resolver. Esta autoridad puede ser la misma que dictó el acto, el superior jerárquico, o un órgano distinto a las anteriores, teniendo la facultad de decretar la anulación, modificación o confirmación del acto impugnado, además de reconocer el derecho del

⁶³ Ibid. Pág. 66.

recurrente, examinando todos y cada uno de los agravios que se hagan valer.⁶⁴

3.4.1. Suspensión de la ejecución del acto

Interponer un recurso, no es obstáculo para que la administración realice sus actividades. Así, por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, ya que la interposición no le quita la presunción de legitimidad, sino que se necesita una declaración, por lo tanto, la administración procederá a ejecutarlo, mediante el procedimiento respectivo.

Sin embargo, la aplicación de este principio daría lugar a ciertas situaciones, cuando al ejecutarse el acto, se ocasionen daños y perjuicios de difícil reparación, por lo que diversos ordenamientos otorgan garantías al particular, cumpliendo con ciertos requisitos, siempre y cuando la suspensión no cause perjuicio al interés social o contravenga disposiciones de orden público.⁶⁵

Cabe destacar que la suspensión del acto sólo produce efectos durante la tramitación del recurso, pues si la resolución resulta desfavorable, la autoridad está en aptitud de proceder inmediatamente a su ejecución, salvo que el particular continúe la vía jurisdiccional y se le otorgue el mismo beneficio.

El momento más conveniente para solicitar la suspensión se da al interponer el recurso, tanto por economía procesal como para evitar la ejecución del acto. En cuanto a los requisitos, se exige que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible reparación, que la impugnación esté contemplada en la ley, que no se contravenga al interés social o a las disposiciones de orden público.

En conclusión, la interposición del recurso no producirá la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, excepto cuando el ordenamiento disponga expresamente que el recurso produce efectos suspensivos, y la administración, a petición

⁶⁴ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 453.

⁶⁵ Cfr. López Ríos, Pedro. Op. Cit. Pág. 39.

de parte o de oficio, decreta la suspensión, considerando circunstancias especiales que justifiquen la suspensión.

3.5. Clasificación

Se distinguen varios tipos de recursos administrativos, atendiendo a diversos criterios de clasificación, tales como: la autoridad ante quien se interpone, la persona que lo interpone, el objeto, la materia, el ordenamiento que lo establece, su naturaleza, la legislación federal, etc.

a) **Autoridad ante quien se interpone.** Existen tres clases de recursos, relativos a esta clasificación: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto; los que se presentan ante el superior jerárquico, y los que conoce una autoridad distinta a las anteriores. Lo importante, es que de estos recursos, la autoridad realice sus actos conforme a derecho y orientados al interés público.

1. *Misma autoridad.* Se le denomina recurso de reconsideración, revocación u oposición. Es aquel recurso que se interpone ante la autoridad que emitió la resolución, tendiente en muchas ocasiones, a la confirmación del acto. Los diversos ordenamientos pueden prever la revisión del asunto por la misma autoridad, no cambiando el sentido de la decisión.

2. *Superior jerárquico.* Se dice que es el recurso de revisión o recurso jerárquico. "Es una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el superior jerárquico de éste, con el objeto de que se modifique o revoque esa decisión, por considerar, que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente".⁶⁶ La inconformidad tendrá mayor posibilidad de éxito,

⁶⁶ Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. Tomo V. Roque de Palma Editores. Buenos Aires. 1957. Pág. 206.

siempre y cuando tenga la razón el particular. Los requisitos de procedibilidad de este recurso son el que esté previsto en la ley y que la autoridad superior tenga competencia para resolver.

3. *Distinta autoridad.* Se considera como recurso de alzada. Se presenta ante un órgano que no es jerarca del que dictó el acto y que actúa en función de contralor administrativo.⁶⁷ No existe relación de jerarquía entre quien realiza el acto y la autoridad que deba conocer del recurso, estableciendo la ley que la segunda tenga la facultad de revisar y derogar los actos de la primera.

b) **Persona afectada por la resolución.** Se clasifica en quien tiene interés legítimo directo e indirecto. Tiene *interés legítimo directo* la persona a quien va dirigida la resolución emitida por la autoridad administrativa (recurrente). Tiene *interés indirecto* cualquier otra persona, cuyos intereses resulten afectados por el acto (tercero perjudicado). La fracción II del artículo 86 de la LFPA contempla:

“El escrito de interposición del recurso de revisión... Dicho escrito deberá expresar:

II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere...”

c) **Objeto que se persigue.** Se clasifica en recurso de reconsideración o revocación y recurso de revisión. La *revocación o reconsideración* se establece con la idea de que la autoridad que dictó el acto reconsidere el mismo, siempre y cuando no afecte el fondo del asunto, conteniendo defectos en la forma. La *revisión* tiene el objeto de que la autoridad jerárquica superior o una autoridad distinta, revise la resolución por violaciones de fondo.

d) **Materia.** La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que

⁶⁷ Cfr. Sayagues Laso, Enrique. Op. Cit. Pág. 474.

queden sometidas tanto al derecho administrativo, como al derecho privado. Se pueden establecer recursos en los que se impugnen resoluciones reguladas por el derecho público, y otros en que las resoluciones se normen por el derecho privado, como los contratos realizados por la administración, sometiéndose a todo conflicto de interpretación y aplicación ante las autoridades judiciales, sin límite de intervención.⁶⁸

- e) **Contenido del recurso.** Se puede concretar al examen de la legalidad de la decisión impugnada o al estudio de la oportunidad. Se entiende estudio de la *oportunidad*, la estimación de la conveniencia del acto, en función del interés público. En el examen de la *legalidad*, el estudio de la decisión se debe ajustar a los preceptos legales.⁶⁹
- f) **Ordenamiento que lo establece.** Los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento. La *ley* es el ordenamiento que expide el Poder Legislativo en uso de las facultades que la Constitución establece; en cambio, el *reglamento* es el ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo. De esto, se desprende que, al estar comprendido en un reglamento, éste no debe ser de ejecución, sino que debe tener la finalidad de complementar o regular las disposiciones de la ley.

Se concluye de esto, que el reglamento puede considerar la existencia de un recurso, siempre y cuando sea un reglamento autónomo, ya que en este caso, no se estaría violando ninguna ley. En cambio, si estuviera contemplado en un reglamento de ejecución, se estipularía un medio de defensa no previsto en ley y se coartarían derechos que otorgan disposiciones de mayor jerarquía.⁷⁰

⁶⁸ Cfr. Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 38.

⁶⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. Pág. 110.

⁷⁰ Cfr. Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 39.

- g) **Naturaleza.** Se clasifica el recurso administrativo en obligatorio y optativo. Un recurso es *obligatorio* cuando el particular debe agotarlo previamente antes de interponer juicio ante el órgano jurisdiccional correspondiente. Se presenta un recurso *optativo* cuando queda, por disposición expresa de la ley o reglamento, a criterio de la persona, agotarlo o acudir directamente a juicio.

Se puede dar el caso en que el particular promueva ambos medios de defensa, señalándose en los respectivos ordenamientos que, en este caso, debe renunciar a alguno, toda vez que si no lo hiciese, ambos serían improcedentes.

- b) **Legislación.** Se pueden clasificar en recursos especiales y recursos generales. Los *especiales* se encuentran consignados en ordenamientos especiales, tales como las leyes administrativas. V. gr. El recurso de revocación previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En cambio, los *generales* se encuentran previstos en un ordenamiento que es aplicable supletoriamente a lo que no está previsto en los ordenamientos especiales. V.gr. El recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

También se pueden señalar los recursos universales y los recursos específicos. Los *universales* se interponen contra todo acto que se origine en cualquier instante, dentro del procedimiento administrativo, sin importar la causa que se haga valer, ya sea incompetencia, violaciones al procedimiento, cuestiones de forma o de fondo, etc. Caso contrario, los *específicos* actúan en contra de determinados actos, siendo en la mayoría de los casos, resoluciones administrativas o actos que impidan la continuación del procedimiento. En caso de no cumplir con este requisito, el recurso será desechado por la autoridad por ser una causa de improcedencia.

3.6. Principios Rectores

La existencia y la tramitación de los recursos administrativos tienen que ser objeto de una serie de principios que deben de ser incluidos en todo recurso y tomados en cuenta, al crearse por el legislador:

- a) **Requisitos esenciales para la admisión del recurso.** Son aquellos elementos que se consideran necesarios para la procedencia de un recurso. La mayoría de las leyes o reglamentos considera un mínimo de requisitos, con la finalidad de que la administración tenga la posibilidad de modificar o revocar aquellas resoluciones, con lo que, si el particular omite uno o varios de los requisitos, la autoridad deberá suplir la deficiencia de la queja, con el propósito de analizar si la resolución fue emitida debidamente.

La informalidad dentro del procedimiento se fundamenta en dos razones: a) Tanto a la autoridad como al particular les interesa la legalidad de la resolución impugnada; b) Al no existir controversia por intereses privados, predomina el interés público.

Así, se debe conceder al interesado un plazo razonable, para subsanar los errores u omisiones de su escrito de impugnación. Si transcurrido dicho plazo, no se cumple la prevención de la autoridad y los requisitos son necesarios para la existencia del recurso, se declarará la improcedencia del mismo.

Otro elemento esencial para que proceda el recurso es que el acto administrativo a impugnar, debe ser definitivo, por lo que un acto de trámite, por su propia naturaleza, no afecta la esfera jurídica del particular, ya que el perjuicio lo origina la resolución definitiva. Cuando el acto de trámite es irregular, se manifiesta en la ineficacia de la actividad de la administración, pero si este acto, vulnera los derechos

del particular, si podrán ser impugnados, siempre y cuando tengan la característica de un acto de ejecución.⁷¹

Otro presupuesto para la admisión del recurso es la capacidad jurídica del interesado para interponerlo, así como, que el acto de autoridad afecte la esfera jurídica del particular.

En conclusión, si faltase alguno de los elementos antes citados (acto administrativo definitivo, capacidad jurídica para interponerlo y afectación al interés del particular) la autoridad competente deberá dictar la improcedencia del recurso.

- b) Requisitos formales.** Al omitir el particular alguno de estos requisitos, se impide la tramitación del recurso y puede dar lugar a la improcedencia de éste. En primer lugar, el escrito de impugnación debe ser claro, con el objeto de que la autoridad conozca la pretensión del particular, analizando las cuestiones de ilegalidad. En caso de confirmar el acto y el escrito fuese oscuro, no se tendrían los elementos suficientes para fundar las pretensiones ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

Otro requisito que se debe señalar es la autoridad responsable que emitió la resolución, para determinar si el acto es emitido por una autoridad competente. También se debe citar el acto que se reclama para ponerlo en conocimiento de la autoridad.

Debe hacerse una exposición clara de los antecedentes de la resolución, lo cual permitirá a la autoridad, cerciorarse del sentido de aquélla, estando en condiciones de emitir un juicio imparcial. En el caso de no citarse, se deberá prevenir al promovente, y no desecharlo por improcedente. Así mismo, se tienen que enumerar los preceptos legales que, a juicio del promovente, se hayan violado.

⁷¹ Cfr. Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 90.

Por último, se deben ofrecer las pruebas correspondientes para poner en conocimiento de los hechos y la autoridad tenga los elementos suficientes para poder resolverlo. Además de los requisitos antes señalados, se deberá acompañar al escrito, los documentos que acrediten la personalidad, el documento en que conste el acto, la constancia de la notificación y las documentales en que se apoye la pretensión.

- c) **Escrito de impugnación.** Debe contener una exposición sucinta de los hechos para dar a conocer los razonamientos necesarios para poner de manifiesto la ilegalidad del acto.⁷²

Se deberán exponer, en primer término, las violaciones más importantes, expresando todas y cada una de las consideraciones por las cuales se estima que el acto es ilegal.

- d) **Debido proceso.** El procedimiento administrativo deberá ser sencillo, toda vez que una de las características del recurso, es la ausencia de formalidad. Este principio se encuentra consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, siendo una garantía para los gobernados.

En esta vía administrativa, la autoridad deberá determinar, si el acto impugnado satisface o no el requisito de ilegalidad, así como recibir y admitir pruebas. También la autoridad, de oficio, podrá recabar las pruebas que considere pertinentes, a fin de tomar una decisión justa.

En este orden de ideas, los pasos a seguir son: 1. Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente; 2. Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deberán ser analizados y valorados por la autoridad; 3. Que se permita ofrecer y rendir pruebas; 4. Que lo actuado conste por escrito; 5. Que el trámite sea ágil; 6. Que el particular conozca las actuaciones; 7. Que se funde y motive la

⁷² Ibid. Pág. 96.

resolución emitida por la autoridad.⁷³

- e) **Resolución administrativa definitiva.** Además de procurar la protección de los intereses de los particulares, se busca mantener la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración. Así, la resolución administrativa tiene como único objeto determinar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo.

El procedimiento administrativo del recurso no supone la existencia de un conflicto de intereses entre la autoridad y el gobernado, sino que la causa que lo origina es que la actividad de la administración se debe sujetar al principio de juridicidad.

En relación, a los efectos, si en la resolución se reclama algún vicio del acto, la autoridad no está obligada a resolver sobre el fondo del asunto, sino limitarse única y exclusivamente al estudio del mismo, dejando a salvo las facultades de la autoridad para reponer el acto, una vez subsanado. Pero si el objeto es atacar cuestiones de fondo, se declarará la nulidad del acto y se realizará un nuevo acto que raye en la legalidad. Dentro de las leyes mexicanas, la interposición de un recurso administrativo, tiene la finalidad primordial de anular, modificar o confirmar el acto impugnado.

Otro efecto importante que se da al resolverse el recurso, es la definitividad de la resolución, que se entiende como el agotamiento de la instancia de impugnación con la posibilidad de anular o modificar el acto, dentro del procedimiento administrativo, quedando al particular, interponer el juicio de nulidad o el juicio de amparo.⁷⁴

Por último, y el punto más importante, es lo referente a la forma que debe tener la resolución, en especial, a la fundamentación y motivación,

⁷³ Cf. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 186.

⁷⁴ Cf. Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 101.

la cual deberá cumplir con los requisitos constitucionales consagrados en el artículo 14.

Dicho precepto señala que toda resolución administrativa deberá estar fundada y motivada, manifestando las razones por las cuales se resolvió en determinado sentido, citando los fundamentos de derecho que sirvieron de base. De esta manera, si el acto no cumple con estos requisitos, la autoridad jurisdiccional determinará su ilegalidad, invalidando el acto.

3.7. Marco Constitucional

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, el tema de los recursos administrativos no había sido tratado. Esto se debió a la división de poderes indicada en el artículo 97, fracción I, que señalaba como una facultad exclusiva de los tribunales federales, “conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”.⁷⁵

Al expedirse la Constitución de 1917, se introdujo una variante, en el contenido del artículo 104, fracción I, que estableció que los tribunales de la Federación conocería de controversias de orden civil o criminal con motivo del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, quedando abierta la posibilidad de que la revisión de los actos administrativos no se realizara por la autoridad judicial.

Es en 1928, cuando la Suprema Corte de Justicia, rechazaba la idea de que en las leyes administrativas se instauraran recursos administrativos, cuya interposición fuese previa al procedimiento judicial, aceptándose sólo un juicio de oposición ante los juzgados de distrito contra resoluciones de la Hacienda Pública, dejando la libertad de acudir al juicio de amparo.⁷⁶

⁷⁵ López Ríos, Pedro. Op. Cit. Pág. 33.

⁷⁶ Cfr. Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 24.

Al año siguiente, varía la jurisprudencia y establece que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa, con los que cuenta el particular, para impugnar una decisión que le cause perjuicio.⁷⁷

Al recoger dicho criterio, el artículo 107, fracción IV de la Constitución Política fue reformado para quedar:

“ART. 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

IV. En materia administrativa, el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión”.

Así mismo, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, señala en el artículo 73, fracción XV:

“ART. 73. El juicio de amparo es improcedente:

XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o procedan contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado...”

⁷⁷ Cfr. Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. Pág. 105.

En relación, a este tema, y como conclusión, la Suprema Corte ha emitido jurisprudencia, que establece una excepción a esta regla:

“Amparo administrativo. Recursos ordinarios, que no hay obligación de agotar antes de promoverlo. El amparo en materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos, puedan utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita amparo, es un tercero extraño al procedimiento que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente”.

Jurisprudencia Núm. 93, Tomo 63, página 299, 2742, 4742.

Capítulo 4

Análisis y estudio del Recurso de Revisión

4.1. Criterios para la unificación de los recursos administrativos

0

Desde hace tiempo, ha preocupado a los tratadistas la cuestión relativa a determinar la posibilidad de codificar la legislación administrativa. La conveniencia de dicha unificación se consideró, toda vez que en las legislaciones civiles, penales, mercantiles, etc., esto se había logrado.

De esta manera, la multiplicidad de las leyes administrativas, la dificultad de coordinar los principios del derecho administrativo y la constante renovación de la legislación administrativa, al irse adaptando a los cambios sociales, dio origen a la idea de una codificación del derecho administrativo, tanto en el nivel federal como en el nivel local, permitiendo, de esta manera, una coordinación entre las diversas disposiciones legales.⁷⁸

También han influido, los cambios en las directrices de la política económica, las prioridades de la sociedad y los preceptos que regulan este desarrollo, dándose una renovación, tanto en la actividad del Estado como en la relación de los particulares con la administración.

Frente a esta modernización, no se puede mantener la defensa de los particulares fragmentada. Al particular lo que le interesa es tener una forma de resolver los problemas que se le presenten ante la administración. Si se quiere obtener una función administrativa eficaz, se necesita tener una administración adecuada, implicando con ello, la derogación de un sinnúmero de normas de carácter administrativo, que confunden al particular.⁷⁹

⁷⁸ Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 118.

⁷⁹ Serrano Migallón, Fernando. *El particular frente a la administración: necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos*. Edit. Porrúa. 1993. Pág. 66.

Es en este sentido que, lentamente, se ha ido dando en nuestro país, el principio de codificación, como lo demuestra la expedición del Código Fiscal de la Federación, en materia tributaria y, actualmente, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en materia administrativa.

Pero para llegar a la codificación, existió la corriente que consideraba conveniente la unificación, buscando que el contenido del Código o Ley de Procedimiento Administrativo, considerara las diversas disposiciones del procedimiento administrativo que se señalaban en las leyes administrativas ya existentes.

La corriente crítica negó esta posibilidad, basándose en la variedad de materias y diversidad de principios, así como, su contenido que es muy dinámico y cambiante, de acuerdo a la necesidad de la población.⁸⁰

Otro criterio que consideró esta corriente es el que se refiere a las garantías de seguridad jurídica y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, a los que deben ajustarse todos los actos de la autoridad, y si en la ley de procedimiento, no se resuelve a fondo el asunto, existirían muchas trabas en su aplicación e interpretación.

Así, esta corriente consideró que si bien es cierto, que el procedimiento administrativo y la regulación de los recursos administrativos, están basados en principios de Derecho Administrativo, su tratamiento "debe corresponder a las características, situaciones y necesidades de la sociedad de cada país".⁸¹

4.2. El Recurso de Revisión como único medio de impugnación

El antecedente histórico de la LFPA es la Ley de Procedimiento

⁸⁰ Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 83.

⁸¹ Ibid. Pág. 822.

Administrativo española de 1958, sustituida en 1992 por la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, considerada la primera fuente respecto a un Código de Procedimiento Administrativo, como lo es en materia tributaria, el Código Fiscal de la Federación.

Es en esta forma que después de varios años de existir la controversia y discusión sobre si era posible o no la promulgación de una ley procesal en materia administrativa, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de agosto de 1994, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), lo cual reviste una gran importancia, ya que representa un viejo anhelo de contar con un ordenamiento legal que viniera a codificar las diversas disposiciones jurídicas que en materia administrativa se encontraban dispersas en leyes y reglamentos, con la finalidad de dar mayor seguridad jurídica a las relaciones entre la administración pública y los particulares.⁸²

Para autores que están a favor de su creación, la LFPA es una ley reguladora “de la acción administrativa en general, contiene las garantías elementales que han de darse en todo procedimiento administrativo y regula formalmente algunos procedimientos”.⁸³

Para otros juristas, la LFPA “no fue la respuesta a una necesidad imperiosa y urgente de la sociedad mexicana por tener una regulación general del procedimiento administrativo; ni tampoco fue resultado de un consenso general de los medios académicos y oficiales”.⁸⁴

Existían opiniones, anteriores a su creación, que señalaban la necesidad primordial de una Ley que regulará el procedimiento administrativo, así como de los recursos administrativos, basándose principalmente en ciertos puntos:

1. Todo ordenamiento jurídico equilibrado, debe tender hacia la unidad.

⁸² Lucero Espinosa, Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. Edit. Porrúa. 1998. P. IX.

⁸³ González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Edit. Porrúa. 1997. Pág. 44.

⁸⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 834.

2. La proliferación disposiciones legales y la heterogeneidad artificial de procedimientos son indicios de imperfección normativa.
3. No hay razón para que el régimen de los recursos en contra de los actos administrativos, sean distintos entre las Dependencias del Ejecutivo.
4. Para resolver los asuntos, es deseable una mayor celeridad procesal y un mínimo de formalidades.⁸⁵

Aunque la promulgación de esta ley representa un gran avance, dicho ordenamiento adolece de obscuridad e imprecisiones, en especial, lo referente al recurso de revisión, por lo que es indispensable hacer una depuración, con el objetivo de lograr una mejor regulación.

4.2.1. Exposición de motivos de la LFPA

Estos son algunos fragmentos de la exposición de motivos, tomada del documento 009/LV/94 (2° P.D. III AÑO), de la Cámara de Diputados:

“En abril de 1992, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, acordó preparar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El documento inicial fue sometido a una revisión de las Unidades Jurídicas de las diferentes Dependencias del Ejecutivo Federal, así como en foros profesionales y académicos.

Las administraciones han realizado reformas administrativas para eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas administrativas, simplificar los trámites que ante la Administración Pública Federal presentan los particulares.

⁸⁵ Cfr. Serrano Migallón, Fernando. Op. Cit. Pág. 70.

Sin embargo, cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, sería insuficiente si no es consolidada mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados, el aparato burocrático para hacer cumplirlas, la lentitud en los trámites que hay que agotar, inseguridad e indefensión jurídica, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día, resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa”.⁸⁶

Respecto a los recursos administrativos, se contempla un solo recurso, el de revisión, proponiéndose derogar todos los demás recursos contemplados en las diferentes leyes administrativas, sin especificar cuáles ordenamientos, explicando únicamente las materias en las que no sería aplicable el recurso.

Se pensó por un único recurso, en virtud de que las causas que dieran lugar a su interposición, serían las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados. Se admite contra actos de carácter general, siempre y cuando estos actos sean autoaplicativos.

De igual manera, se señala el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito de interposición, la suspensión del acto impugnado y el plazo que tiene la autoridad para dictar la resolución que ponga fin al recurso, así como también la

⁸⁶ Acosta Romero, Miguel y otros. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del D.F. comentadas*. Edit. Porrúa. 1999. Pág. 221 y ss.

opcionalidad que tiene el promovente para iniciar otra instancia.

4.3. Ámbito de aplicación

El párrafo primero del artículo 1° estipula:

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

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.”

Como se observa, en esta primera parte del artículo, se regula tanto el carácter de la ley, así como su ámbito material de aplicación.

Se establece que la ley es de orden público e interés general. El orden público que se va a regular es de carácter procesal, tendiente a evitar un desorden que pueda alterar la convivencia de la sociedad. Su objeto primordial es garantizar “la realización del derecho y el arreglo armonioso del procedimiento administrativo y, por ello, tanto los particulares como los órganos administrativos no pueden dejar de observar sus disposiciones”.⁸⁷

Esto quiere decir que la aplicación de las normas contenidas en la ley, no queda a capricho del particular y de la administración, sino que va a quedar subordinado

⁸⁷ Lucero Espinosa, Manuel. *Ley comentada*. Pág. 4.

al interés que persigue la sociedad. El interés público de la ley, se da por la suma de los intereses individuales, siendo el resultado de un interés que persigue la comunidad.

Respecto al ámbito de aplicación, antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de abril de 2000, la ley era aplicable únicamente a la actividad realizada por la Administración Pública Federal centralizada, siendo excluida en la aplicación de la ley, la Administración Pública Federal paraestatal. Ahora con la reforma antes citada, será aplicable tanto para los organismos públicos centralizados como para los organismos públicos descentralizados. Pero para poder determinar qué autoridades son los encargados de su aplicación, es indispensable señalar cuáles son los órganos que los integran.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus primeros artículos, respecto a la administración centralizada, indica que la constituyen, a partir de las reformas de 1996, la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la consejería jurídica de la presidencia de la República. Es preciso mencionar que antes de la reforma, también la integraban la Procuraduría General de la República (en lugar de la Consejería), así como los Departamentos Administrativos (en este caso, el Departamento del Distrito Federal).

Referente a la administración paraestatal, únicamente será aplicable a los organismos descentralizados creados conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, excluyendo a las empresas de participación estatal, instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, instituciones de seguros y fianzas, así como los fideicomisos públicos.

Por otra parte, relativo al objeto al cuál será aplicable la ley, se indica que serán los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, considerando a los actos administrativos que surgen por la declaración unilateral de la voluntad, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos. Otro objeto de la ley, antes citados, lo constituyen las resoluciones, que son las decisiones emanadas de la

autoridad administrativa. Por último, se considera el procedimiento administrativo, a través del cual, se forma, produce o ejecuta el acto administrativo, tópicos ya estudiados anteriormente.

En cambio, para la Administración descentralizada, contempla los actos de autoridad, los servicios que el Estado presta de manera exclusiva, y los contratos que los particulares puedan celebrar con éste. De acuerdo a la redacción del texto, se podrían considerar, tanto los actos, procedimientos y resoluciones, así como, las funciones que realiza el Estado en áreas estratégicas, según lo establece el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución General de la República, el cual señala algunas, tales como: correos, telégrafos, petróleo, generación de energía nuclear, electricidad, etc.

4.3.1. Materias en las cuales no es aplicable

En atención a este tema, el párrafo tercero del artículo 1° de la ley dice:

“ART 1°. ...

...

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.”

Primeramente, la principal exclusión en la aplicación de la ley, se establece, al señalar que ésta va a ser aplicada por los órganos que forman la Administración Pública Federal centralizada y por los organismos descentralizados que integran la Administración paraestatal, sin contar las demás entidades contempladas en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual menciona: “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.

Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y III. Fideicomisos”.

En segundo término, la ley no considera algunas materias para las cuales puede ser aplicada, como las siguientes:

- a) **Fiscal.** Se excluye a ésta, con respecto a las contribuciones y accesorios. De acuerdo al artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos y contribuciones de mejoras, quedando fuera los aprovechamientos y productos. Pero esto no será procedente, cuando, al existir alguna violación a las leyes administrativas, se aplique una multa, toda vez que se podría considerar como un crédito fiscal.
- b) **Responsabilidad de los Servidores Públicos.** Esta materia no es considerada, toda vez que las autoridades competentes, de acuerdo al artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para aplicarla son, entre otras: las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De tal forma, se observa que estas autoridades pertenecen a los tres poderes de la Unión, tanto de la Federación como del Distrito Federal.
- c) **Justicia laboral y agraria.** Los procedimientos previstos en la Ley Agraria, Ley Federal del Trabajo, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, han sido excluidos, ya que los problemas agrario y laboral, requieren de una sistematización más precisa en sus procedimientos.⁸⁸

⁸⁸ Cfr. Serrano Migallón, Fernando. Op. Cit. Pág. 79.

Cabe hacer una mención especial, respecto a la materia laboral, en virtud de que fue publicado el 6 de julio de 1998, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por violaciones a la Legislación Laboral, que será aplicado por las autoridades del trabajo, órganos eminentemente administrativos, que cuenten con facultades para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y aplicar sanciones en los casos que procedan.

- d) **Competencia Económica.** Procedimiento administrativo especial regulado por la Ley Federal de Competencia Económica y aplicado por la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- e) **Ministerio Público.** Sus facultades están contempladas en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Mexicana. Se habían considerado otras facultades, señaladas tanto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como en su Reglamento, dado que a la fecha de publicación de la LFPA, la P.G.R. era integrante de la Administración Pública centralizada.
- f) **Financiera.** Dentro de esta materia, existe una diversidad de leyes, tales como: Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Sociedades Mutualistas y de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, etc., en las cuales se regulan procedimientos administrativos diferentes, además de que estas organizaciones son excluidas, por ser parte de la Administración Pública paraestatal.
- g) **Prácticas desleales de comercio internacional.** Procedimiento aplicado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fundamentado en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

De todo lo anterior, se excluyen de la aplicación de la ley, las entidades y las materias antes citadas, en virtud de que sus funciones encomendadas por la Constitución, leyes y reglamentos, son especializadas.

4.3.2. Supletoriedad de la ley

El artículo 2º de la ley considera:

“ART. 2º. Esta ley, salvo lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez, supletoriamente a esta ley en lo conducente”.

Este precepto está redactado en términos vagos y confusos, toda vez que reconoce que la LFPA va a regular a las diferentes leyes administrativas, sin establecerse cuáles son éstas, a pesar de que se ha señalado qué autoridades van a aplicarla, pero cada una de las dependencias se encuentra regida por un sinnúmero de leyes y reglamentos, los cuales, salvo excepciones, aún no han sido reformados; de tal forma, deberán ser estos ordenamientos los que remitan su aplicación, en lo que no se encuentre regulado en forma clara y precisa, y no sea la LFPA la que se remita a aquéllos, sin precisar cuál es la materia, objeto de aplicación.

El principio de la supletoriedad de la ley opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, no se encuentre regulada en forma clara y precisa, siendo necesario recurrir a otro para determinarlo; pero este principio debe ser admitido expresamente en alguno de sus artículos y que, además, señale la jerarquía de sus preceptos.⁸⁹

La jurisprudencia No. 28 del Sexto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito sostiene:

⁸⁹ Cfr. Acosta Romero, Miguel. Ley comentada. Pág. 237.

“Supletoriedad de las normas. Cuando opera. La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades.”

Un ejemplo del problema antes planteado, se encuentra tanto en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de julio de 1993 y aún no reformada, y la Ley Federal del Derecho de Autor, publicada en 24 de diciembre de 1996, en el Diario Oficial. En la primera, en ninguno de sus 85 artículos, remite su aplicación, dentro del procedimiento previsto, a la LFPA. En cambio, en la segunda, el artículo 10 dice: “En lo no previsto en la ley, se aplicará la legislación mercantil, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*”.

La LFPA es considerada una “ley marco”, al tener un carácter eminentemente supletorio, es decir, “prevalecen todas las disposiciones de las leyes administrativas y, sólo en caso de lagunas en cada ley, o de remisión expresa, se aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.⁹⁰

Sin embargo, la controversia es mayor respecto a los recursos administrativos, al no operar la supletoriedad de la ley, en virtud que de acuerdo a lo previsto en el artículo segundo transitorio de la ley, “se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la ley, en particular **los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas** en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta ley, se resolverán conforme a la ley de la materia”, procediendo, en estos términos, la interposición del recurso de revisión.

Pero el problema sigue siendo el mismo, toda vez que, sólo algunas leyes,

⁹⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 840.

han sido reformadas, de tal manera, que sigue existiendo una inseguridad jurídica para los particulares, ya que al interponer el recurso, de acuerdo a la ley que se esté aplicando, se le tendrá que prevenir, a efecto de cumplir con la formalidad señalada en la LFPA, aún en el caso de que en algunos ordenamientos, tiene el mismo nombre.

Algunas leyes que no han sido reformadas y contemplan otros recursos son las siguientes:

- a) **Ley General de Salud.** El artículo 438 establece: “Contra actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que con motivo de la *aplicación de esta ley* den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados podrán interponer el recurso de inconformidad”.
- b) **Ley General de Educación.** El artículo 80 dice: “En contra de las resoluciones de las autoridades educativas con fundamento en las *disposiciones de esta ley y demás derivadas de ésta*, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación...”.
- c) **Ley Federal de Turismo.** El artículo 55 estipula: “Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría (SECTUR), con *fundamento en esta ley*, se podrá interponer el recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación...”.
- d) **Ley Federal de Protección al Consumidor.** El artículo 135 indica: “En contra de las resoluciones de la Procuraduría (PROFECO) dictadas con *fundamento en las disposiciones de esta ley y demás derivadas de ella*, se podrá interponer por escrito recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes...”.
- e) **Ley del Seguro Social.** El artículo 294 dice: “Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios

consideren impugnables algún acto definitivo del Instituto, acudirán en *inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento*, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente”. El artículo 1º del Reglamento del Recurso de Inconformidad reza: “El recurso de inconformidad señalado en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social se tramitará *conforme a las disposiciones de este Reglamento* y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente *el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el derecho común...*”

- f) **Ley del ISSSTE.** El artículo 162 expone: “Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán *recurriarse ante la misma* dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la SHCP dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.”

En atención a estos últimos tres incisos, cabe destacar que dichos recursos son interpuestos ante organismos públicos descentralizados, pero con la diferencia que la PROFECO ya contempla la tramitación del recurso, de conformidad con el Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la SECOFI, expedido el 27 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, registrado con la homoclave SECOFI-00-001.

Por el contrario, con respecto a la Ley del Seguro Social, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de noviembre de 2000, la reforma al Reglamento del Recurso de Inconformidad, en la cual no contempla expresamente la aplicación de la LFPA, pero sí de otras leyes como el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal del Trabajo. Respecto al ISSSTE, contempla la resolución por parte de la Junta Directiva y, cuando proceda, por la SHCP, en términos de la Ley, por lo que se puede establecer que la materia de seguridad social queda excluida.

Por otro lado, otros ordenamientos que ya han sido reformados son:

- a) **Ley Federal del Derecho de Autor.** El artículo 237 indica: “Los afectados por los actos y resoluciones emitidos por el Instituto (Nacional del derecho de autor) que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer *recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*”.
- b) **Reglamento General para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la Legislación Laboral.** Primero, el párrafo segundo del artículo 1º considera: “Las disposiciones conducentes de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo..., se aplicarán supletoriamente a este Reglamento”. Así mismo, el artículo 42 cita: “Las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, podrán ser impugnadas en los términos que dispongan las leyes que regulen el procedimiento administrativo que resulten aplicables”.
- c) **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.** Señalan los artículos 176 y 179: ART. 176. Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el *recurso de revisión...* ART. 179. Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la substanciación del recurso de revisión que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.
- d) **Ley Federal de Cinematografía.** Dispone el artículo 47: “Los afectados por las resoluciones dictadas en esta materia, podrán interponer *el recurso de revisión* dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes

a la fecha de su notificación, el que se resolverá en los términos de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*”.

- e) **Reglamento de la Ley Minera.** Marca el artículo 116: “Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría (SECOFI) con motivo de la aplicación de la ley y este reglamento procede el *recurso de revisión*, el cual se substanciará en los términos y condiciones establecidos por la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo...*”
- f) **Ley Federal de Metrología y Normalización.** “ART. 121. Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán interponer *recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*”.
- g) **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.** El artículo 70 de la primera ley, así como el artículo 88 de la segunda contemplan: “En contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, se podrá interponer el recurso que establece la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, o bien impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes”.

De lo antes expuesto, se desprende que el desconocimiento que existe de la LFPA, así como su inobservancia en la aplicación de algunas materias que no la mencionan, hacen de ésta, un instrumento que debe ser perfeccionado y depurado, con la finalidad primordial de que se convierta en una ley en la cual, tanto las autoridades emitan sus actos debidamente fundados y motivados, como los particulares tengan una ley que sirva como medio de control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa.

4.4. Opcionalidad del recurso

El artículo 83 de la LFPA dispone lo siguiente:

“ART. 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente”.

Todo acto administrativo, regular o irregular, es impugnabile, tanto por vía administrativa como por vía jurisdiccional. En el caso del artículo transcrito, se establece que el particular podrá interponer el recurso de revisión o intentar las vías jurisdiccionales correspondientes, estableciéndose, en primer término, el carácter obligatorio del recurso, toda vez que la palabra “podrán” significa “tener esa facultad o ponencia de hacer una cosa”, tal y como se desprende del siguiente criterio:

“Recursos administrativos, cuando son optativos y cuando son 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 al particular la posibilidad 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 tanto 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. Así mismo, el vocablo “podrán” significa según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su 20ª edición, “tener expedita la facultad de ponencia 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, “escoger una cosa entre varias, acción de”. De tal manera que semánticamente, ambos términos no tienen equivalente entre sí, menos aún la posibilidad de sinonímica por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no es dable interpretar la voz “podrán” como facultad para optar o elegir entre la interposición del recurso de revisión (ante la inmediata autoridad, superior de la responsable o la posibilidad de interponer 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 en la ley de la manera que actualiza el

mismo, “podrán” interponerlo con apego en el propio ordenamiento legal, no siendo optativo o alternativo agotarlo, sino obligatorio y previo al juicio fiscal”.⁹¹

Amparo en revisión 1541/87, visible en el Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, tomo VII, enero de 1991, pág. 414.

Una vez establecida la primera controversia, y, antes de la reforma de la LFPA, el segundo problema que surgía era con la frase “o intentar las vías judiciales correspondientes”, toda vez que el legislador parecía estarse refiriendo al juicio de amparo indirecto, y no al juicio de nulidad ante el T.F.F., considerando que el juicio de garantías es precedente, siempre y cuando los actos o resoluciones sean inconstitucionales o contenga violaciones directas a la Constitución. En este sentido, el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo dice:

“ART. 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia”.

Aunque cabe aclarar que es competencia del T.F.F., conocer del recurso de revisión, según el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual se transcribe:

“ART. 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se

⁹¹ Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 165.

promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

De todo lo anterior, es correcta la redacción actual del artículo 83 de la LFPA, respecto al término "vía jurisdiccional que corresponda", ya que encuadra tanto la instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como el juicio de amparo indirecto ante juez de distrito; mas en lo que se refiere a la opcionalidad del recurso, es necesario para este caso, insertar la palabra "optar", contemplándose así el carácter optativo del recurso.

Esto podría resolver situaciones, con respecto al principio de definitividad que impera en las resoluciones administrativas, que se impugnan ante los tribunales respectivos, interpretándose que no se podrían impugnar si no se han agotado previamente todos los medios de defensa a que se tiene derecho.

Pero si el particular afectado, promoviera, por error o ignorancia ambos, deberá declararse la nulidad del procedimiento de alguno de ellos y, que por ley, sea su última instancia.⁹²

Finalmente, y en referencia a este punto, existe jurisprudencia que manifiesta:

"Pluralidad de recursos administrativos. Aunque la SCJN ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no procede contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto administrativo, la administrativa y la judicial, y ya se ha hecho uso de la primera, porque aun cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se reputa

⁹² Cfr. Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. Pág. 50.

atentatorio y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigir la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y sin con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero sobre la misma cuestión ya resuelta en un procedimiento optativo” Tesis 509, Segunda Sala, pág. 835.

4.5. Procedencia y requisitos

4.5.1. Procedencia

Para poder establecer cuáles son los actos contra los que procede el recurso, es necesario recordar, inicialmente, la primera parte del artículo 83:

“ART. 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente...”.

Como se observa, el recurso procederá contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento y contra aquellos actos, que no siendo una decisión, lo den por terminado. Pero para señalar los actos que son considerados resoluciones y los que no siéndolo, tengan el mismo efecto, se estará a lo establecido por los artículos 57 y siguientes de la LFPA:

“ART. 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 no verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.”

Del artículo antes transcrito, los únicos supuestos que encuadran en la hipótesis de procedencia del recurso son dos, la resolución definitiva y la declaración de caducidad, toda vez que, en los otros, interviene la voluntad del particular.

Así, los artículos 59 y 60, párrafo primero, consignan:

“**ART. 59.** La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo...”.

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

De estos preceptos, se puede considerar que la resolución, en primer término debe ser definitiva, esto es, cuando no admita revisión de oficio y no pueda ser modificada por la misma autoridad; en segundo lugar, debe resolver de fondo la cuestión

planteada, teniendo que ser congruente con los hechos que lo motivaron, a fin de no contener datos contradictorios con las peticiones formuladas por los interesados.⁹³

Así también, en caso de no existir resolución expresa, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 17: “En el caso de que se recurra la negativa por *falta de resolución*, y ésta a su vez no se resuelve dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo”. El término antes citado es el de tres meses, según lo dispuesto en el párrafo primero del mismo artículo.

Por otro lado, la caducidad del procedimiento se produce cuando por causas imputables al particular, se paraliza el procedimiento, por cierto lapso, en cualquiera de sus etapas. Pero para que pueda operar, es necesario que, previamente, exista un acto de prevención por parte de la autoridad, para que el particular impulse el procedimiento.

Una vez establecidos los actos contra los cuales procede el recurso, el artículo 84 de la LFPA menciona los actos que no podrán ser impugnados a través del mismo:

“**ART. 84.** La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva”.

Los actos de trámite no son impugnables, dado que por su propia naturaleza, no pueden producir efectos jurídicos inmediatos, sino que el efecto se da con la decisión de la autoridad, contenido en la resolución definitiva. Pero si los actos están viciados, y son impugnados junto con la resolución, deberá considerarse como una cuestión formal en la tramitación del procedimiento, es decir, que en caso de existir una violación y ésta prosperara, la decisión del recurso tendrá el efecto de retrotraer el procedimiento a la etapa en la que se infringió el mismo.

⁹³ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. *Ley comentada*. Pág. 134.

4.5.2. Requisitos

El primer requisito que se debe cumplir, es el contemplado en el artículo 85: “El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra”.

Al tratarse de un plazo fijado en días, se estará a lo dispuesto por el artículo 28 que, en términos generales, señala que las actuaciones y diligencias se practicarán en días y horas hábiles, excluyendo los sábados, domingos, 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º y 5 de mayo, 1º y 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º de diciembre, de cada seis años, cuando sea la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre, así como los días en que estén de vacaciones las autoridades, o en los que se suspendan labores.

Pero en el caso de que se impugne la resolución fuera del término antes previsto, se tendrá por no interpuesto el recurso y se desechará, según lo establecido en el artículo 88, fracción I: “El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando: I. Se presente fuera de plazo”.

Otro requisito fundamental que se tiene que cumplimentar es referente al contenido del escrito de impugnación, cuyos elementos se encuentran contemplados en el artículo 86:

“ART. 86. El escrito de interposición del recurso de revisión...

Dicho escrito deberá expresar:

- I.** El órgano administrativo a quien se dirige;
- II.** El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III.** El acto que se recurre y fecha en el que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo o se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.”

Cuando el escrito no contenga los datos o no reúna alguno de los requisitos, se estará a lo dispuesto por el artículo 17A, el cual indica que “la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite”.

Con respecto a los agravios, que son las lesiones que ocasiona la autoridad en la esfera jurídica del gobernado, de manera personal y directa, éstos deberán reunir tres aspectos muy importantes: a) el precepto que se presume violado; b) la parte de la resolución que contiene el agravio, y c) el razonamiento lógico jurídico por el que se concluya que efectivamente existe una violación.

Si bien es cierto que el artículo 86 contiene ciertos formulismos, como el que se refiere a las documentales en las que se acredite la personalidad, la fracción II del artículo 88 establece: “El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando: II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente”.

Se considera que lo previsto en esta fracción es contrario a la prevención contemplada en el artículo 17A. El principio antiformalista impone que, cuando se aprecie cualquier defecto subsanable, se dé oportunidad al interesado de corregirlo, concediéndole al efecto un plazo razonable.⁹⁴

En esta medida, a fin de que esta fracción no sea contraria a las disposiciones legales y constitucionales, la autoridad deberá requerir al promovente para que, dentro del plazo de cinco días, exhiba la documentación y sólo en el caso de que sea omiso, la autoridad estará en posibilidad de decretar la no interposición del recurso.

La fracción III del artículo 88, en relación con la fracción II del 86, consigna: “El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando: III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo”. Esta causal se considera correcta, toda vez que la falta de firma del escrito equivale a una ausencia total de la manifestación de la voluntad, siendo por lo tanto, un acto inexistente.

Por último, el artículo 87 consagra que la interposición del recurso dará lugar a la suspensión de la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando lo solicite el interesado y no afecte el interés social o contravenga disposiciones de orden público, salvo en el caso de las multas, las cuales se deberán garantizar en las formas previstas por el Código Fiscal. La autoridad deberá conceder o negar la suspensión, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada.

4.6. Causales de Improcedencia y Sobreseimiento

4.6.1. Causales de Improcedencia

Por improcedencia, se deberá entender “la imposibilidad jurídica, por cuestiones de hecho o de derecho, que tiene el órgano administrativo para resolver de

⁹⁴ Cfr. González Pérez, Jesús. Op. Cit. Pág. 213.

fondo la cuestión planteada por el recurrente”.⁹⁵

El artículo 89 contempla las siguientes causales:

“ART. 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 el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra 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.

Del artículo transcrito, los supuestos de improcedencia son la litispendencia, la falta de interés jurídico, la consumación del acto y el consentimiento del mismo:

- a) **Litispendencia.** En las fracciones I y V, se regula la litispendencia, la cual se produce cuando un acto administrativo ya ha sido impugnado por medio de otro recurso o bien en un juicio ante instancia jurisdiccional, y se encuentren pendientes de resolución. La característica principal es que haya identidad de promoventes y de la resolución impugnada, aún sean distintos los agravios.
- b) **Falta de interés jurídico.** Para que el recurso administrativo sea procedente, es necesario que el acto impugnado afecte la esfera jurídica del particular, mencionando en el escrito de inconformidad, el precepto o preceptos que la autoridad aplicó indebidamente, exponiendo

⁹⁵ Lucero Espinosa, Manuel. Ley comentada. Pág. 172.

igualmente los razonamientos lógico jurídicos en los que se concluya que hay una inexacta aplicación de la ley. Por lo tanto, si se manifiesta que se violó un determinado precepto, pero no se expone el perjuicio que ocasiona, se desechará el recurso por falta de agravios.

- c) **Consumación del acto.** Se da en aquellos casos en que es física imposible regresar las cosas al estado que tenían antes de la afectación al interés jurídico del recurrente, no encuadrando en esta hipótesis los actos que puedan ser reparados a través de cualquiera de los medios de impugnación.
- d) **Consentimiento.** El consentimiento expreso es el que se manifiesta por escrito o por signos inequívocos. Así, para que un acto sea consentido expresamente, deberá reunir los siguientes requisitos: 1. La existencia de un acto que cause agravios al recurrente; 2. Que haya tenido conocimiento del mismo; 3. Que el particular haya manifestado por escrito o signos inequívocos, aceptando las consecuencias del acto o no haya promovido las acciones administrativas o jurisdiccionales.

Respecto a los signos inequívocos, se ha planteado el cuestionamiento de que si el pago del crédito fiscal, constituye un acto de consentimiento con la resolución definitiva. En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Revisión 629/79, visible en la Revista del T.F.F. de julio-diciembre de 1980, Tomo I, pág. 386, emitió el siguiente criterio:

“Pago liso y llano. No implica consentimiento de la resolución. El hecho de que en forma lisa y llana se pague un crédito, no entraña consentimiento con el mismo ni con la resolución que le sirvió de base, no obstante que el pago no se efectúa bajo protesta en virtud de que no existe disposición jurídica que prevea que la omisión de esta formalidad

implique consentimiento del particular con el crédito, así como con la resolución.”⁹⁶

4.6.2. Causales de Sobreseimiento

El sobreseimiento constituye un acto de carácter procesal que da por terminado el procedimiento administrativo de la impugnación sin resolver el fondo del asunto planteado, por presentarse causas que impiden a la autoridad administrativa resolver la decisión recurrida.⁹⁷

Los efectos son dar por concluido el recurso administrativo, dejando las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del recurso.

El artículo 90 consigna las causales de sobreseimiento:

“ART. 90. Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desiste expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta a 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.”

Este artículo contempla diversas causas, tales como, el desistimiento, el fallecimiento del promovente, las causas de improcedencia, la cesación de los efectos del acto, la falta de objeto o materia y la falta del acto administrativo:

- a) **Desistimiento.** Se presenta cuando el recurrente manifiesta su decisión de renunciar a la acción que ha intentado, por ya no tener interés

⁹⁶ Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 73.

⁹⁷ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. Ley comentada. Pág. 174.

jurídico en el asunto. Esta renuncia debe ser en forma expresa, sin que la autoridad la deduzca a través de presunciones.

- b) **Fallecimiento.** Únicamente, contempla a las personas físicas que, en caso de muerte, y por ser agravios personales, no puedan continuar con la impugnación. En el caso de las personas morales, se deberá entender, aún no estando establecido, en los casos de disolución o liquidación.
- c) **Causas de improcedencia.** En este supuesto, se considera que la autoridad, al momento de recibir el escrito, no se percató de su improcedencia, sino durante la tramitación del recurso.
- d) **Cesación de los efectos del acto.** El cese en los efectos del acto se da únicamente en ciertas circunstancias. Una de éstas, es cuando se ha extinguido el acto, por cualquier causa contemplada en el artículo 11 de la ley (cumplimiento de su finalidad, renuncia del interesado, revocación, etc.); otra puede ser, cuando cesan las violaciones contenidas en la resolución administrativa, percatándose la autoridad de que incurrió en alguna ilegalidad, en perjuicio del particular. La cesación debe ser total, pues subsistiendo alguno de los efectos, no es operante la cesación.
- e) **Falta de objeto o materia.** El objeto es el contenido del acto, sobre el que incide la decisión administrativa. Está constituido por los derechos y obligaciones que la resolución establece. Debe ser lícito, posible y determinado o determinable, a fin de que el gobernado a quien va dirigido, conozca plenamente su contenido. V. gr. La expropiación de un inmueble, la concesión de un servicio público, etc.⁹⁸
- f) **Falta del acto.** Esta causal se contempla, ya que en ocasiones, los particulares se inconforman en contra de criterios atribuidos a la

⁹⁸ Ibid. Pág. 178.

autoridad, sin ser actos personales que afecten la esfera jurídica del promovente. Pero en el caso de darse un silencio de la administración y, como consecuencia, no exista resolución expresa, se estará en presencia de la *negativa ficta*, la cual se entenderá como la resolución de la autoridad en sentido negativo al recurrente.⁹⁹

4.7. Resolución del Recurso

El recurso administrativo termina normalmente con la resolución, la cual deberá cumplir con ciertos elementos:

- a) **Autoridad quien resuelve.** No cualquier autoridad está autorizada para resolver un recurso administrativo. En este caso, para establecer la autoridad encargada de resolverlo, se estará a lo dispuesto por la primera parte del artículo 86 de la ley, que consigna: “El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo...”

Siendo así, algunas secretarías de Estado han reformado sus reglamentos internos, a fin de fundar debidamente la competencia de sus órganos que deban resolver los recursos que interpongan los particulares. V. gr. Los Reglamentos Interiores, tanto de la Secretaría de Gobernación como la de Trabajo y Previsión Social, señalan como funciones del Secretario, “resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por el mismo, y por los servidores públicos y las unidades administrativas que le dependan directamente, así como las que legalmente le correspondan”.

⁹⁹ Cfr. Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 86.

De esta forma, la resolución que ponga fin al recurso, deberá citar los ordenamientos en los que se le otorga dicha competencia, con el objetivo primordial de estar debidamente fundada y motivada.

- b) **Sentido de la resolución.** El artículo 91, en sus fracciones, precisa las distintas resoluciones que se pueden dictar: “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”.

En primer lugar, la declaración de inexistencia indicada en la fracción III, es improcedente, en virtud de que esta irregularidad del acto, no se encuentra reconocida en la ley. En esta medida, la autoridad podrá declarar, únicamente, la nulidad o anulabilidad del acto, y no la inexistencia.¹⁰⁰

Por otra parte, si el derecho le asiste totalmente al promovente, se deberá resolver para el efecto de que la autoridad emita uno nuevo dejando sin validez el anterior, o bien si el derecho le asiste parcialmente al inconforme, dicte uno nuevo eliminando la causa de ilegalidad y dejando subsistente únicamente la parte confirmada. Cuando se trata sobre violaciones o vicios en el procedimiento o cuando la resolución se dictó por incompetencia de la autoridad, deberá dictarse un acto nuevo que los corrija.

Pero si el recurrente no demostró la ilegalidad del acto, se deberá confirmar el mismo, estando el particular en la posibilidad de impugnarlo mediante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

¹⁰⁰ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. Ley comentada. Pág. 181.

Así mismo, si el sentido de la resolución es el de modificar el acto, se estará a lo estipulado por el párrafo segundo del artículo 93: “La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta”.

Por último, en caso de existir un error manifiesto o el particular demuestra que ha dado cumplimiento con anterioridad, la autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición de parte (artículo 95 LFPA).

- c) **Contenido de la resolución.** El artículo 92 contempla los elementos en los que debe estar sustentada la resolución del recurso que debe emitir la autoridad:

“ART. 92. La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

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

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

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

El que la resolución del recurso se funde en derecho implica que no sólo debe tomarse en cuenta la ley, sino también podrá hacerse uso de la interpretación, la analogía, los principios generales de derecho o la jurisprudencia. Esta parte del artículo encuentra su sustento en el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional que indica: “En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

Es por eso, que al dictarse el acto que viene a resolver el recurso administrativo, debe ocuparse de todos y cada uno de los conceptos planteados por el inconforme, pues la omisión de uno de ellos, lo convierte en ilegal y obliga, previa resolución, a que la autoridad expida uno nuevo subsanando la irregularidad. Este criterio se encuentra inmerso en la siguiente interpretación:

“Recursos administrativos. Al resolverse deben estudiarse todos y cada uno de los motivos de inconformidad expuestos.

Las autoridades administrativas están obligadas a hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas en el recurso administrativo. En este orden de ideas, cuando la autoridad emisora del acto combatido omita el estudio de alguna de las cuestiones formuladas en el recurso presentado durante la fase oficiosa del procedimiento, la Sala del conocimiento debe concretarse a ordenar que se subsane la irregularidad.”

*Revisión No. 786/84, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de febrero de 1985. Pág. 644.*¹⁰¹

¹⁰¹ Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. Pág. 108.

Pero la autoridad no podrá revocar o modificar los actos que no hayan sido impugnados por el recurrente, según lo prevé el párrafo primero del artículo 93.

Sin embargo, si el superior considera que, con el primer agravio expuesto es suficiente para declarar el acto ilegal, no tiene la obligación de examinar los restantes, por cuanto que en nada cambiaría el sentido de la resolución.

“Violaciones de procedimiento. Si ellas se alegan al mismo tiempo que violaciones de fondo, y el Tribunal considera que están probadas las primeras, deberá abstenerse de resolver sobre el fondo y concretarse a ordenar la reposición del procedimiento”.

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación de 13 de julio de 1937. Pág. 13.

Con relación a los párrafos segundo y tercero del artículo, se plasmó en beneficio del particular, la suplencia de la deficiencia de la queja; por un lado, obliga a la autoridad a corregir los errores en la cita de los preceptos legales invocados por el particular, pero sin cambiar los hechos y, por otro, revocar los actos ilegales manifiestos, aún cuando los agravios sean insuficientes, debiendo fundar y motivar debidamente su resolución.¹⁰²

“Resoluciones administrativas. Fundamentación y motivación de las. Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación”.

¹⁰² Cf. Acosta Romero, Miguel. Ley comentada. Pág. 37.

Sexta Época, Tercera Parte, Vol. LXXVI, pág. 58, A.R.
4798/63, Leonel Melo Rodríguez, 5 votos.

Pero en el caso de que el particular demuestre los errores u omisiones en que incurrió la autoridad, el superior no podrá subsanar las fallas legales, en perjuicio del recurrente, debiendo respetar el principio de imparcialidad, evitando ser juez y parte.¹⁰³

“Recurso de Revocación. Al resolverlo no se pueden subsanar las irregularidades en que incurrió la autoridad que emitió la resolución impugnada. Si al resolver un recurso de revocación promovido en contra de una resolución determinante de un crédito, se considera fundado el concepto de impugnación consistente en que en la misma no se tomaron en cuenta los planteamientos hechos valer en la inconformidad interpuesta en contra de los hechos asentados en el acta que le dio origen, debe decretarse su revocación, sin que pueda la autoridad que resuelve sustituir a la que emitió la resolución, subsanando la irregularidad que cometió, pues además de que su competencia es para resolver el recurso y no para determinar créditos, al hacer un pronunciamiento debe examinar los planteamientos formulados y no perfeccionar una determinación que reconoce expresamente que fue indebida. La anterior conclusión lógicamente no impide que la autoridad que determinó el crédito esté en aptitud de emitir una nueva resolución en la que corrija el error cometido sobre la base de que esté en tiempo y tenga fundamentos y motivos para hacerlo”.

¹⁰³ Ibid. Pág. 31.

Pero en el caso de que al particular le asista la razón y la autoridad se niega a emitir la resolución, no existe obligación alguna para resolver, toda vez que en el artículo transcrito, no se establece algún término que debe cumplir la autoridad. En este sentido, se estará a lo señalado por el artículo 17 de la ley, que en su primer párrafo consigna:

“ART. 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario...”

De lo antes transcrito, existen dos elementos importantes, el primero es que la autoridad tenga la obligación de emitir su resolución y el segundo es que transcurra el plazo señalado por la ley, pero si el particular no impugna la negativa, como lo estipula el artículo 94, ante las instancias respectivas, la autoridad puede emitir en cualquier momento, la resolución expresa.

Respecto a este punto, cabe mencionar que el artículo 70A, fracción I de la LFPA contempla lo siguiente:

“ART. 70A. Es causa de responsabilidad el incumplimiento de esta Ley y serán aplicables las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...”

I. Al titular de la unidad administrativa que, en un mismo empleo, cargo o comisión, incumpla por dos veces lo dispuesto en el artículo 17”.

Por otra parte, si la autoridad mantiene su silencio y el particular impugna la negativa, la autoridad estará impedida para pronunciarse expresamente, ya que la instancia queda resuelta.

Finalmente, la negativa no tiene el carácter de acto administrativo, ya que carece de ejecutoriedad, puesto que la autoridad no puede hacerlo efectivo hasta que no haya sido impugnado por el particular y se reconozca la validez del acto.

e) **Hechos nuevos.** Para terminar, el artículo 96 previene lo siguiente:

“ART. 96. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.”

Se considera que el párrafo segundo es ilegal e inconstitucional, ya que existe un antecedente en el Código Fiscal de la Federación, ya reformado, en el que el particular solicita a la autoridad una consulta y omite ofrecer pruebas, ya que no piensa en la posibilidad que le sea desfavorable la decisión. La administración resuelve en contra de sus intereses, por lo que interpone el recurso, ofrece pruebas que demuestran la ilegalidad, pero no se le admiten, en virtud de que durante el procedimiento administrativo, tuvo la oportunidad de ofrecerlas.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ibid. Pág. 172 y ss.

En este sentido, y para finalizar, la autoridad revisora deberá considerar todos los elementos de prueba que se ofrezcan, sean nuevos o no, y no valorar únicamente los aportados por la autoridad y que obren en el expediente, teniendo la obligación de resolver, de acuerdo a lo alegado y probado por ambas partes, sino estaría violando la garantía de seguridad jurídica contemplada en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Propuestas

La gran problemática que surgió al momento de publicarse la Ley, ha sido la obscuridad en algunos de sus artículos que causan una inseguridad jurídica para los particulares, así como en la actuación de la autoridad, por lo que, según mi punto de vista, se propone reformar ciertos artículos, a efecto de establecer con más precisión, cuáles son los alcances que se busca al momento de su aplicación. Por tal motivo, se formulan las siguientes propuestas:

PRIMERA. Se propone reformar el artículo 1º, para quedar como sigue:

“ART. 1º. Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales. En el caso de la Administración Pública Federal Paraestatal, sólo será aplicable cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos públicos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, seguridad social, ni al ministerio público en el ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el Título Tercero A.

Para los efectos de esta Ley, no se excluye de su aplicación lo relativo a las multas administrativas, consideradas como créditos fiscales, derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo.”

Con esta propuesta, se buscaría establecer con un poco más de precisión los actos administrativos y las autoridades a los cuales sería aplicable la Ley, así como las materias que se excluyen de su aplicación, agregando en este sentido, la materia de seguridad social, por los motivos expuestos en el punto 4.3.2. del trabajo.

SEGUNDA. Reformar el artículo 2°:

“ART. 2°. Esta Ley, salvo por lo que toca al Título Tercero A, se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos administrativos, siempre y cuando éstos regulen materias que no se encuentren expresamente excluidas en términos del artículo anterior. A su vez, el Código Federal de Procedimientos Civiles, será supletoria a la Ley, en lo conducente.”

De la transcripción anterior, se indicaría de una forma tácita, por exclusión, las materias a las cuales serían aplicables, de forma supletoria, las disposiciones de la Ley, sin necesidad alguna de enumerar todas y cada una de ellas, pero sin perjuicio de que las leyes y reglamentos puedan ser reformados, a efecto de dar a conocer los alcances de la Ley.

TERCERA. También se propone reformas a diversos artículos que regulan el recurso de revisión, como el artículo 83:

“ART. 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tendrán la opción de interponer el recurso de revisión o intentar la vía jurisdiccional que corresponda.”

Con esta reforma, se daría al particular la certeza en la opcionalidad del recurso, pudiendo interponerlo o iniciar juicio, ya sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o ante el Poder Judicial de la Federación.

CUARTA. Adicionar el artículo 86 y reformar la fracción II del artículo 88:

“ART. 86. El escrito de interposición del recurso de revisión..

I al VI...

En caso de que el recurrente no cumpliera con alguno de los requisitos antes señalados, el superior jerárquico deberá prevenirlo por una sola vez, para que en el término de cinco días contados a partir de la notificación, subsane el error. Transcurrido dicho plazo sin desahogar la prevención, se estará a lo dispuesto por la fracción II del artículo 88.”

“ART. 88. El recurso se tendrá por no interpuesto...

I...

II. No se haya desahogado la prevención prevista en el artículo 86; y

III...”

De estas reformas, se eliminaría el estado de indefensión en el que se encuentra el particular al momento de interponer el recurso, dándole oportunidad la autoridad, de subsanar por una sola vez, cualquier omisión que se presente, cumpliendo así con la garantía de seguridad jurídica contemplada en la Constitución General de la República.

QUINTA. Por último, se propone adicionar el artículo 94 para quedar como sigue:

“ART. 94...

Para determinar el plazo que tiene el superior jerárquico para resolver el recurso, se estará a lo previsto en el artículo 17 de la Ley.”

Con la anterior adición, se le da a la autoridad un plazo de tres meses, contados a partir del momento en que el particular interpone el recurso, para resolverlo. En caso de no emitir resolución, se entenderá contrario al particular, operando la negativa ficta, estando en aptitud de iniciar juicio ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

Conclusiones

Del análisis y estudio que se ha realizado de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de los preceptos que son aplicables al recurso de revisión, así como de las propuestas que fueron formuladas anteriormente, se concluye lo siguiente:

PRIMERA. El recurso se puede clasificar como un recurso jerárquico o de revisión, como su nombre lo indica, ya que la autoridad encargada de resolverlo es el superior jerárquico del órgano que emitió el acto, y la finalidad primordial es revisar que dicho acto haya sido pronunciado conforme a derecho, esto es, que tenga un sustento legal.

SEGUNDA. Es un recurso que, conforme a la persona afectada por la resolución, se clasifica en interés legítimo directo, dado que se le causa un agravio personal y directo al particular en su esfera jurídica.

TERCERA. De acuerdo a su contenido, es un recurso de legalidad, toda vez que la resolución debe ajustarse a lo que consigna la ley o, en su caso, la jurisprudencia o los principios generales de derecho.

CUARTA. En esencia, es un recurso optativo, según su naturaleza, en virtud de que la ley lo consigna expresamente, dejando al arbitrio del particular, la decisión de agotarlo o iniciar otra instancia.

QUINTA. Según el criterio de la legislación, se puede considerar como un recurso general, porque se aplica supletoriamente a los diferentes ordenamientos que lo regulan. Así también se considera como específico, toda vez que será aplicable contra ciertos actos, como las resoluciones definitivas.

SEXTA. Con la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se buscó un ordenamiento que instaurará un procedimiento sencillo y breve, eliminando la multiplicidad de leyes que regulaban la actividad administrativa lo cual creaba un estado de inseguridad del particular frente a la autoridad, permitiendo a la Administración Pública Federal hacer más eficiente la actuación de sus órganos, tutelando eficazmente los derechos del gobernado frente a los actos de autoridad consagrados en la Constitución.

SÉPTIMA. Pero, la primera gran controversia de esta Ley, se da respecto al principio de la supletoriedad de las normas, toda vez que estipula que será supletoria a las diversas leyes administrativas, sin especificar cuáles son éstas. Y mayor confusión, cuando, según sus artículos transitorios, se derogan todos los recursos administrativos, lo cual crea inseguridad para el particular, desde el momento en que se inicia un procedimiento administrativo y que culmina con la impugnación a la resolución administrativa. De esta manera, es indispensable que la Legislación siga siendo reformada para corregir esta deficiencia, y así dar a conocer los alcances de la Ley, y del recurso en especial, como ha venido sucediendo hasta la fecha.

OCTAVA. Por lo que se refiere a la opcionalidad del recurso, el gobernado tiene la posibilidad de impugnar la resolución de la autoridad, a través de la interposición del recurso o de iniciar juicio ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes, pudiendo incluirse, tanto el juicio de nulidad que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como el juicio de amparo ante juez de Distrito.

NOVENA. Por todo lo anterior y de acuerdo al estudio realizado, la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha unificado lentamente los criterios en los cuales debe estar sustentada la actuación de la Administración Pública, pero como no en todos los casos se ajusta a los ordenamientos en que se funda, origina una violación en los derechos de los particulares, afectando sus intereses legítimos, teniendo la necesidad de hacer valer los medios de impugnación que tiene a su alcance, en este caso, el recurso de revisión.

Bibliografía

Doctrina

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. 12ª edición. Edit. Porrúa. México. 1996. 1047 pp.
- _____ *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. 4ª edición. Edit. Porrúa. México. 1999. 431 pp.
- Alessi, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo II. 3ª edición. Edit. Bosch. Barcelona. 1970.
- Armienta Hernández, Gonzalo y otros. *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*. 3ª edición. Edit. Porrúa. México. 1996. 280 pp.
- Báez Martínez, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Trillas. México. 1990. 220 pp.
- Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*. 3ª edición. Edit. Harla. México. 1994. 621pp.
- Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. Tomos II y V. Roque de Palma Editores. Buenos Aires. 1955 y 1957. 491 y 606 pp.
- Boquera Oliver, José María. *Estudio sobre el acto administrativo*. 6ª edición. Edit. Civitas. Madrid. 1990. 407 pp.
- Canasi, José. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Roque de Palma Editores. Buenos Aires. 1985. 724 pp.

- Carrillo Flores, Antonio. *La justicia federal y la Administración Pública*. 2ª edición. Edit. Porrúa. México. 1973. 372 pp.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Elementos de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Edit. Limusa. México. 1991. 205 pp.
- Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal*. 2ª edición. Edit. Porrúa. México. 1986. 427 pp.
- Fix Zamudio, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. El Colegio Nacional. 1983. 151 pp.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª edición. Porrúa. México. 1998. 505 pp.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I. 5ª edición. Edit. Tecnos. Madrid. 1970.
- González Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. 2ª edición. Edit. Porrúa. México. 1997. 372 pp.
- López Ríos, Pedro. *La justicia administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Universidad de Guanajuato. 1995. 269 pp.
- Lucero Espinosa, Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. 2ª edición. Edit. Porrúa. Mexico. 1998. 201 pp.
- Margain Manautou, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. 4ª edición. Edit. Porrúa. México. 1997. 241 pp.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. Impresión Universitaria. México. 1942. 346 pp.
- Olivera Toro, José. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª edición. Edit. Porrúa. México. 1997. 241 pp.

- Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. 4ª edición. Montevideo. Uruguay. 1974. 714 pp.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 17ª edición. Edit. Porrúa. México. 1996. 905 pp.
- Serrano Migallón, Fernando. *El particular frente a la Administración: necesidad de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. 2ª edición. Porrúa. México. 1993. 151 pp

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General de Salud.
- Ley Federal de Turismo.
- Ley General de Educación.
- Ley Federal de Derechos de Autor.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

- **Ley Federal de Cinematografía.**
- **Ley Federal sobre Metrología y Normalización.**
- **Ley del ISSSTE.**
- **Ley del Seguro Social.**
- **Reglamento General para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la Legislación Laboral.**
- **Reglamento de la Ley Minera.**
- **Reglamento del Recurso de Inconformidad.**