

107  
2ej

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO



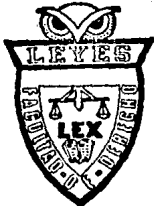
FACULTAD DE DERECHO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SU EFICACIA JURIDICA.



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NORMA ELIA CALDERON RAMOS



FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## 1.- NOCIONES PRELIMINARES:

El sostener que el recurso administrativo es el medio de control más eficaz con que cuentan los particulares para impugnar las -- decisiones administrativas que lesionan sus derechos o intereses legítimos, resulta insuficiente por sí sólo para formarse una -- idea clara de lo que entraña el recurso administrativo, por ello, con el propósito de lograr un concepto más acabado de esta figura jurídica, en el desarrollo del presente Capítulo, analizaremos -- las características propias de los recursos administrativos, así como las circunstancias que han de concurrir para que proceda el exámen de las cuestiones de fondo que en el recurso se plantea.

Los medios de impugnación en general han sido tratados con mayor amplitud en el Derecho Procesal Civil, y los principios establecidos por él, bien pueden aplicarse a todos los demás procedimientos ; de ahí que Carnelutti en su Teoría General del Derecho, alud a los caracteres comunes de todos los medios de impugnación y los lleve al plano de la teoría general. Afirma el tratadista italiano que : "...los conceptos de impugnación , de la impugnabilidad, han nacido como suele decirse en el terreno del Derecho Procesal y por eso han sido elaborados por la ciencia en ese sector. En tal virtud, los fenómenos respectivos aunque se presenten con mayor abundancia, son también propios de otros campos del Derecho por lo que es necesario sean trasladados al plano de la Teoría General...."

(1)

Por lo antes anotado, consideramos conveniente hacer un breve análisis del recurso en general, para que una vez precisado lo que esta figura jurídica entraña, nos sea más fácil entrar al estudio de los recursos administrativos en particular.

En el lenguaje común, frecuentemente se escucha utilizar la pala

(1) Carnelutti Francesco. Teoría General del Proceso. Pág, 181.

bra recurso como sinónimo de medio de impugnación, lo cual es incorrecto, ya que los recursos no agotan todo el campo de la impugnación, pues además de ellos existen otros medios al alcance de los particulares, cuya finalidad es también impugnar resoluciones pudiendo citar por ejemplo el juicio de amparo, proceso instituido en México, para juzgar actos de autoridad que violan los derechos fundamentales consagrados por la Constitución Política en favor del individuo. En consecuencia, mientras todos los recursos son medios de impugnación, no todos los medios de impugnación son recursos, ó en otras palabras, los medios de impugnación son el género y los recursos la especie.

Jurídicamente el concepto del recurso se presenta en dos sentidos Uno amplio como sinónimo de medio de defensa en general y otro restringido, equivalente a cierto medio específico de impugnación.

A este respecto Jaime Guasp, nos dice: "... El proceso impugnativo recibe en general el nombre de recurso. La idea fundamental de la impugnación es que se vuelve a trabajar sobre la materia procesal ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o inexactitud de las condiciones procesales primeramente obtenidas..."

(2)

El recurso strictu sensu es un medio jurídico de defensa que se da siempre sobre determinado supuesto, el cual no es otra cosa que la existencia previa de un procedimiento o de un acto de autoridad, bien sea judicial o administrativa.

Al entrar al estudio de los recursos administrativos, debemos partir de la premisa de que la administración no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional, únicamente se concreta a revisar su propio acto para determinar si se ha ajustado a la Ley, de ahí que éste recurso tenga un carácter eminentemente administrativo.

Por otra parte, si consideramos que el recurso administrativo procede en contra de resoluciones emanadas de autoridades administrativas, resulta conveniente que previo a esas decisiones administrativas existe un procedimiento administrativo que se constituye por la serie de actos concatenados y sucesivos que regulados por la Ley, en cuanto a su orden y forma dan como resultado precisamente esa decisión administrativa.

Dentro de nuestro sistema legal, el procedimiento administrativo debe ajustarse a una Ley secundaria aplicable, pero indefectiblemente debe acatar los principios de legalidad y de audiencia consagrados por nuestra Constitución Política ; de ahí, que al seguirse un procedimiento administrativo, deberá garantizarse al particular que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, permitirle su defensa y la oportunidad de allegar las pruebas que estime pertinentes, alegar lo que a su derecho convenga y que en su oportunidad se pronuncie la resolución que conforme a derecho proceda, siendo esta resolución susceptible de combatirse a través del recurso administrativo.

Ahora bien, es necesario tomar en consideración que únicamente -- podemos hablar de recursos administrativos cuando concurren ciertas características como son : que se encuentre previsto por la Ley, que exista un acto de la administración activa que lesione un derecho o un interés legítimo del administrado y una autoridad administrativa competente que conozca del recurso; características que analizaremos en forma detallada en el desarrollo del presente Capítulo.

## 2.- IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La evolución que han tenido los recursos administrativos a través de la historia ha sido lenta, en los años sesenta la bibliografía era escasa, incluso en los países avanzados como Francia y Estados Unidos, ya que no se tenían conceptos claros de lo que en realidad se quería entender como recurso administrativo y sobre todo la importancia que estas requieran, fué así que se fueron estudiando en forma sistematizada y con el transcurso de los años han ido evolucionando enormemente, por lo que podemos decir, que las reglas del procedimiento administrativo, tiene indudable importancia al punto de que su cumplimiento condiciona generalmente la validez de los actos dictados.

El recurso administrativo es una pretensión deducida ante un Órgano Administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico, el administrado puede atacar el acto administrativo por razones de legitimidad o por oportunidad y su actividad conduce a la defensa de su derecho subjetivo o de su interés legítimo lesionado por el acto.

En nuestra práctica procesal administrativa, no existe un estudio reciente que analice tanto en la teoría como en la práctica los diversos recursos que se prevén en nuestro marco jurídico.

En efecto, nuestra doctrina resulta incipiente en esta materia; no obstante que existe una gran diversidad de recursos administrativos previstos en nuestros ordenamientos jurídicos y si bien es verdad en la actualidad quienes están al frente de la administración pública se han preocupado por uniformar terminológicamente dichos medios de impugnación, también lo es que dicha tarea aún se encuentra en sus inicios y no se cuenta todavía con resultados fructíferos. La uniformidad antes mencionada tiene como objetivo-

sustancial el que los particulares tengan a su alcance un instrumento jurídico uniforme que les permita con toda claridad conocer el medio procesal que permitirá defenderse ante una transgresión a sus derechos legítimos; es por ello, que conociendo los distintos medios de impugnación a través de un ordenamiento jurídico -- único, les permitirá tener a su alcance un instrumento útil para su defensa y salvaguarda de sus intereses. Y por lo tanto, se propone la elaboración de un Código Procesal Administrativo que uniforme de manera integral a los recursos administrativos.

### 3.- NATURALEZA JURIDICA:

El estudio de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos en nuestra legislación, se plantea la cuestión relativa a que si la autoridad administrativa que lo resuelve al hacerlo ejecuta un acto administrativo o un acto jurisdiccional. Así tenemos que Gabino Fraga señala que respecto de las opiniones que se inclinan por considerar que la autoridad administrativa que resuelve el recurso ejecuta un acto jurisdiccional se basa en el siguiente planteamiento: "...En Primer Término, que existe una controversia -- entre el particular afectado y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley. En Segundo Lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento Judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de pruebas, audiencia de alegatos etc. Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se --- corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra...."

Este mismo autor expresa también que en algunas leyes se establece que: "...La opinión contraria , que sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa , trae tambien un buen número de razones a su favor. Desde -- luego afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Ahora bien, esto no sucede, pues mientras no se haya -- agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso , no podrá afirmarse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular...."



Por otro lado Nava Negrete nos dice: "...El problema que plantea la naturaleza del recurso administrativo en si la autoridad administrativa que lo resuelve realiza con ello un acto administrativo o un acto jurisdiccional, una función administrativa o una función jurisdiccional haya adecuada solución en la discriminación entre procedimiento y proceso...La separación ontológica de los conceptos apuntados suele hacerse connotando al proceso teleológicamente y al procedimiento formalmente. De éste se dice que es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho: una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo; expresa la forma exterior del proceso, y la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito, a que éstas deben sujetarse. De aquel se afirma ser un concepto teleológico, el complejo de actividades de aquellos sujetos- órgano jurisdiccional y partes- encaminado al examen y actuación de su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio..."

(2)

Ahora bien, analizaremos lo que para los autores extranjeros -- significa la naturaleza jurídica de los recursos administrativos para así poder hacer una comparación con lo anteriormente expuesto:

En Argentina tenemos a Manuel María Díez que establece lo siguiente: "... Indudablemente el recurso es un derecho del administrado que se clasifica como un derecho subjetivo público, desde luego -- distinto del derecho subjetivo sustantivo o material, cuya protección se intenta. Es entonces, un derecho del particular para -- accionar ante la administración, pero frente a esta opinión está la defendida por los procesalistas que sostienen que es un acto. Evidentemente, como la posibilidad de recurrir está garantizada a determinados sujetos jurídicos por el derecho positivo, puede decir que éstos son titulares de un derecho subjetivo a recurrir, --

a poner en movimiento el órgano administrativo para que resuelva su pretensión. Indudablemente, el administrado para recurrir tiene que producir un acto, su actividad se manifiesta en un acto concreto por medio del cuál la administración consideraría su pretensión. Quiere decir, entonces, que si nos colocamos en el punto de vista de la facultad del particular, éste tendrá un derecho porque tiene remedios o protecciones particulares a su disposición. En cuanto a la forma de hacer efectivo ese derecho a recurrir, es decir a la presentación de un escrito ejerciendo el medio correspondiente, cabe hablar, entonces, de acto.

En resumen se puede decir que ambas nociones no son antitéticas - Todo depende del sentido en que se emplee el término. Por ello es posible decir que el recurso es un derecho cuando se habla del medio procesal, que se tiene derecho de ejercitar. Es un acto en cuanto interposición del remedio procesal en ejercicio del derecho. Se ha dicho, entonces, que el recurso es en su esencia una facultad, un derecho y en su dinámica es un acto de impugnación o de defensa. También se dice que el recurso es un medio de defensa de los derechos del particular ante el órgano administrativo. ...."

(3)

Por su parte Miguel S. Marienhoff entiende: "Cuál es la naturaleza de la "decisión", o sea del acto que "resuelve" un "recurso" administrativo ?

Todo radica en determinar si dicha "decisión" es un mero o simple acto administrativo de tipo común o si, por el contrario, es un acto administrativo de carácter o substancia "jurisdiccional".

La solución de esto hállase íntimamente vinculada al concepto -- que se tenga de "jurisdicción" y más precisamente, de "acto jurisdiccional"....."

(4)

(3) Diez Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Ultra. - Buenos Aires. 1971. Págs. 324 y 325.

(4) Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. ABELEDO PERROT. Buenos Aires .Pàg.677.

Por su parte García Trevijano Fos establece :

" La jurisdicción puede ejercitarse tanto para la Administra --  
ción como por el Poder Judicial, entendiendo por jurisdicción, -  
la potestad de [componer los intereses contrapuestos ] En --- -  
este sentido es evidente que la administración tiene una potes -  
tad jurisdiccional que se manifiesta fundamentalmente a través -  
de la resolución de recursos. Lo que sucede es que el Poder Ju -  
dicial utiliza el mecanismo de proceso, mientras que la Adminis -  
tración utiliza el vehículo de procedimiento, con las diferen --  
cias sustanciales existentes entre ambos..."

(5)

Esta opinión es compartida por otros expositores así tenemos que Bielsa , argentino nos dice que:

"En la "decisión" con que la Administración Pública resuelve un re --  
curso, ésta declara cuál es el derecho en el caso concreto. Corre --  
lativamente, en mérito a la noción que he aceptado acerca de lo -  
que ha de entenderse por "acto jurisdiccional", y en mérito a que  
tanto puede haber "acto jurisdiccional" en la actividad de la Ad -  
ministración como en la de la Justicia, considero que la "deci --  
sión" que recaiga en un "recurso" administrativo constituye un ac --  
to administrativo de sustancia jurisdiccional ,," agrega el au --  
tor que "...el carácter "jurisdiccional" le corresponde al acto --  
que "decide" un "recurso", declarando lo que es derecho en el ca --  
so ocurrente; el acto administrativo que no reuna estos caracte --  
res no puede tener sustancia "jurisdiccional" , porque entonces --  
no se habría ejercido jurisdicción alguna. En suma el acto juris --  
diccional no reconoce un derecho nuevo: "declara" lo que es dere --  
cho en el caso concreto..."

(6)

Finalmente, el español Fernando Garrido Falla nos dice: "... la --  
naturaleza del recurso administrativo es" por influencia procesa --  
lista está muy extendida la idea de que los recursos en vía admi --  
nistrativa cumplen una función análoga a la que es el acto de ---

(5) García Trevijano Fos. Principios jurídicos de la organización --  
administrativa, págs. 191 y 192.

(6) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. tomo I, pág. 171.

conciliación como previo a los procesos civiles, inter provatos lo que significa tanto como afirmar que la vía administrativa de recurso es pura y simplemente un (presupuesto de la impugnación procesal).

Semejante punto de vista constituye no sólo una interpretación - erronéa de nuestro sistema legal, sino lo que es más grave, un peligroso estímulo para que la Administración olvide el verdadero sentido que la vía de recurso tiene y el delicado papel en ella - reservado a la Administración...\*

(7)

En resumen, se puede decir que el recurso administrativo no se -- encuentra contemplado sino a instancia de carácter jurisdiccional pero que dicho recurso es un recurso extremadamente de carácter - administrativo, en el que la autoridad que se ocupa de resolverlo tiene la responsabilidad de cernirse a un estado de derecho en - que se dé oportunidad a los particulares de defender sus intere\_ - ses o derechos legítimos.

(7) Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. -- Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. Págs, 116 y 117

#### 4.- SU DEFINICION

Dentro de la doctrina se encuentra una gran diversidad de criterios respecto a la definición de lo que es en sí el recurso administrativo, así tenemos :

En España se entiende según Rafael Entrena Cuesta como "... Un acto en el que el sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución Administrativa, o , excepcionalmente un acto-trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades -- pertinentes..." y agrega dicho autor que " ...la esencia, pues, - del recurso administrativo radica en la petición de que la administración revise un acto dictado por ella..."

(1)

Por otro lado, González Pérez, asegura que el recurso administrativo es : "...la impugnación de un acto administrativo ante un -- órgano de ese carácter..." , así mismo señala que: "...se presenta para el intérprete todas las características diferenciales del -- recurso administrativo, que puede circunscribirse a las siguientes :

- a) IMPUGNACION, o sea, observación de un acto anterior, con el propósito de que, mediante un nuevo procedimiento, la administración se pronuncie sobre la nulidad, anulación o reforma.
- b) DIRIGIDA, CONTRA UN ACTO ADMINISTRATIVO, excluyéndose así ---- aquellos procedimientos que tienen como finalidad otros efectos distintos, tales como la observación de la conducta de un funcionario etc.
- c) DEDUCIDA ANTE UN ORGANO DE LA ADMINISTRACION, o sea, planteada en vía administrativa, incluso ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado. Cuando el recurso se plantea ante un órgano independiente, distinto de los que componen la administración-activa, aún cuando forme parte de la administración, tiene el carácter de recurso o acción contenciosa...."

(1) Entrena Cuesta Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos (Madrid) Pág. 556.

Por último, el autor considera al recurso administrativo como una manifestación constitucional de petición.

(2)

Ahora bien, el también español Fernando Garrido Falla nos dice: - "...El recurso gubernativo o recurso en vía gubernativa puede definirse ahora como una pretensión deducida contra un órgano administrativo, por quien está legitimado para ello, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto administrativo - dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico..."

(3)

Otro autor, pero argentino Manuel María Díez, establece: "...el - recurso administrativo es una pretensión deducida ante un órgano-administrativo por quien está legitimado para ello, con el fin de obtener la revocación o modificación de un acto administrativo -- dictado por ese mismo órgano o por el inferior jerárquico. El admi- nistrado puede atacar el acto administrativo por razones de legiti- midad o de oportunidad y su actividad conduce a la defensa de - su derecho subjetivo o de su interés legítimo lesionado por el - acto...." el autor agrega que , "...Para iniciar el recurso se -- exige estar legitimado, es decir, ser titular de un derecho subje- tivo o de un interés legítimo. Lo contrario de lo que ocurre en - el caso de presentación de denuncias administrativas en que basta tener un interés simple. La resolución del recurso administrativo compete, sea al mismo órgano que dicta el acto recurrido, sea a - su superior jerárquico. Dentro de nuestro ordenamiento positivo - el particular puede iniciar recurso de revocatoria ante el órgano que dictó el acto y si éste no lo resolviera contra sus pretensio- nes, recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo.

El recurso administrativo, de acuerdo con lo que surge de la no- ción conceptual que hemos dado, tiene por objeto la impugnación - de un acto administrativo, por medio del recurso se impugna un -- acto anterior, dando lugar a un nuevo procedimiento en sede admi-

(2) González Pérez. Los recursos administrativos, Madrid, 1960, p.21

(3) Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. --- La Justicia Administrativa (1a. Parte) Instituto de Estudios - Políticos. Madrid 1963. Pág.113.

nistrativa. La administración examina de nuevo el acto dictado - por ella y resuelve revocarlo o reformarlo. También puede resolver confirmarlo. En general, la impugnación en vía administrativa es un requisito previo de la impugnación procesal. De allí, entonces, que para que sea admisible la acción judicial es necesario, en general, agotar previamente los recursos administrativos.."

(4)

Por otra parte, Miguel S. Marienhoff argentino, nos da su noción conceptual de lo que para él representan los recursos administrativos y así nos dice : "...El "recurso" administrativo es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el - objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción..." y agrega el autor diciendo : "...La objeción que merezca una decisión administrativa puede responder a su injusticia o inconveniencia o a su ilegitimidad. De ahí que los recursos administrativos tanto pueden tener por objeto la revisión de la decisión impugnada, en el aspecto de su " oportunidad " o en el de su "legitimidad "....."

(5)

Así mismo, el también argentino Rafael Bielsa, considera a los recursos administrativos como : "... Todo medio de sustancia jurisdiccional en la cual se define un derecho subjetivo o un interés legítimo...", esta definición, nos dice el autor, está formada: "... en sentido lato, presupone que no todo medio destinado a contribuir a la revisión de un acto administrativo, es sólo por ello un recurso administrativo, ya que destaca que la denuncia, la mera reclamación y el recurso graciable no son a pesar de llegar a la observación de los actos irregulares, un recurso de los tipo que se están tratando...", por último señala que : "...los recursos administrativos pueden deducirse tanto para defender un derecho-

(4) Díez Manuel María. Derecho Administrativo. Plus Ultra. Buenos Aires. 1971. Págs. 322 y 323.

(5) Marienhoff Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Abelardo Perrot. Buenos Aires. Pág. 671.

en sentido estricto (recurso subjetivo) como para defender un interés legítimo (recurso objetivo)...."

(6)

Siguiendo con el criterio que nos dan los argentinos tenemos por último a Jorge Escola que nos dice:

Podemos definir a los recursos administrativos como : "...Una actividad de control administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional, que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la actividad de la administración, concurriendo al mismo tiempo a garantizar los derechos e intereses de los administrados..."

(7)

Por su lado García Oviedo, nos dice: "...Los recursos administrativos no constituyen verdaderos juicios, son mero exámen que de---sus actos efectúa la propia Administración, para deshacer sus ---errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad los fundamentos legales pertinentes. La Administración resuelve, más lo---proveído por ella es resultado inmediato de una labor en que ha ---faltado la controversia del juicio.

Para dársela, se ha ideado los recursos jurisdiccionales, esto --es, los verdaderos juicios administrativos, desarrollados en forma solemne, con la oposición formal entre las partes y la discu---sión razonada ante verdaderos Tribunales de Justicia...."

(8)

(6) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1947 ---- Pág. 303.

(7) Escola Hector Jorge. Tratado General de Procedimiento Admi---nistrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1981. Pág. 263.

(8) García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. E.I.S.A. 1968 - Pág. 537.



Finalmente, en Uruguay Enrique Sayagués Laso, en relación al concepto de los recursos nos dice: "... son los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo conforme, modifique o revoque ..." el autor aclara que "... esa definición comprende tan solo a los recursos que son dirigidos contra los actos administrativos y que tienen lugar en vía administrativa, quedando excluidos --- aquellos otros que tienen una finalidad distinta, como los que -- persiguen la remoción de un funcionario..."

Asimismo, en base al concepto expresado, se diferencian, siempre según el autor en "los recursos administrativos de las acciones contenciosas, ya que mientras los primeros se cumplen ante la administración, que actúa como tal, dictando al resolverlos una -- resolución o decisión administrativa, en las segundas, en cambio, el órgano competente actúa en una función de orden jurisdiccional siendo la resolución de la acción contenciosa una sentencia." Por último señala que "...sea necesario establecer los medios adecuados para que la administración pueda revisar sus propios actos sin obligar a que los interesados lleguen a la vía contenciosa.."

(9)

En México el problema de los recursos administrativos tienen interés a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medios de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravie.

Ahora bien, para Antonio Carrillo Flores, nos dice: "...hay que caracterizar los recursos - administrativos en sentido estricto y que oponer este concepto con lo que en la doctrina contemporánea particularmente en la italiana - se llama auto - tutela de la Administración Pública. La auto - tutela de la Administración Públi-

ca deriva de la posibilidad en que la administración se encuentra en los casos de revocar, o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que estas medidas sean la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular frente a la Administración, sino bien de una acción espontánea oficiosa, de ésta o de una simple denuncia del particular..." este mismo autor - señala que, : ...la auto- tutela de la administración, es que el Estado obra preponderadamente por lo que el juzga un interés público y sólo en forma secundaria para salvaguarda de un interés privado..."

(10)

Gabino Fraga por su parte opina que; "... el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado sus intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una-revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo..."

(11)

Por su parte Alfonso Nava Negrete citando a Fix Zamudio sostiene que: "... la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos que la ley establece con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora o motivadora del acto impugnado y considera que el recurso debe de caracterizarse como un procedimiento desarrollado en esfera administrativa y no así como un juicio o vía jurisdiccional ante un Tribunal aunque - el procedimiento llegue a estructurar de manera similar al judicial..."

(12)

(10) Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa. S.A.. 1973. Pág. 105.

(11) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.- México. 1972 Pág. 435.

(12) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México 1959. Pág.

Por último, Andrés Serra Rojas nos dice: "...El recurso administrativo es una defensa que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, su resolución es administrativa ..."

(13)

Ahora bien, de todo lo anteriormente expuesto y observando las diferentes concepciones de los citados autores, se concluye que el recurso administrativo es aquel derecho que puede ejercitar el particular ante una autoridad administrativa, que a través de una resolución haya afectado sus intereses, siendo un derecho de defensa por el cual puede solicitar la revisión de la propia resolución, indicando los fundamentos legales violados en su perjuicio y exponiendo los motivos respecto del perjuicio causado por la decisión de la autoridad, a efecto de que se revoque o modifique dicha resolución. Por cuanto hace a la autoridad ante la cual se promueva el recurso, una vez efectuada la revisión correspondiente, podrá determinar de acuerdo ante el planteamiento del recurso y estudio del asunto en cuestión, si procede la revocación o modificación o bien en su caso confirmar la resolución.

## 5.- ELEMENTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Estudiando los distintos tipos de recursos administrativos tal -- como han sido reconocidos en la doctrina, y teniendo en cuenta su distinto valor y significado jurídico podemos decir, que los re-- cursos administrativos tienen como elementos o características -- según la doctrina los siguientes:

En Argentina, Rafael Bielsa sostiene que los elementos constituti vos de todo recurso son:

- "....a) elementos esencialmente intrínsecos;
- b) elementos esencialmente extrínsecos.

### Elementos Intrínsecos :

- 1) la lesión de un derecho legítimo;
- 2) un acto de autoridad inferior y superior a la revisión o con-- tralor del Poder Ejecutivo (Presidente de la República) y
- 3) capacidad, pero sólo como regla..

### Elementos Extrínsecos :

- 1) Un orden jerárquico ;
- 2) el escrito con expresión de nombre y estado civil del recu-- rrente, domicilio en la Capital Federal y domicilio real;
- 3) informe del órgano que ha dictado la resolución objeto del re curso;
- 4) dictamen del subsecretario y
- 5) decisión del Poder Ejecutivo o del ministro..."

Agrega el autor que : "...La prueba no es esencial pero puede --- ser producida no sólo a petición de parte, sino también de oficio ...."

(1)

(1) Bielsa Rafael. El Recurso Jerárquico. Editada por la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas. Rosario 1939. Pág. 82.

Ahora bien, por otro lado, Héctor Jorge Escola, señala como características diferenciales en los recursos administrativos los siguientes:

- A) Constituye una actividad de control;
  - B) Constituye una forma de control administrativo ;
  - C) Dicho control se efectúa en forma correctiva o represiva;
  - D) Se promueve a instancia de parte interesada ;
  - E) La actividad de control es de tipo jurisdiccional ;
  - F) Se deduce contra actos administrativos y
  - G) Tienen por finalidad el mantenimiento de la jurisdicción administrativa y además la protección y garantía de los derechos e -- intereses de los administrados.
- A) Constituye una actividad de control: Cualquiera que sea la forma que adopten estos recursos no son sino un juicio lógico --- jurídico sobre la actividad administrativa impugnada, es decir, una apreciación sobre si esa actividad está o no conforme a de re ch o, sobre si es legítima, juicio que se expresa en la resolución que pone fin al recurso dictado por el órgano competente, se deduce que si al plantear un recurso administrativo quien - lo hace formula una impugnación del acto o decisión observada, el recurso en sí no constituye una impugnación, sino más bien - el modo por el que se llega a determinar si ella en los términos que han sido fundada es o no procedente, lo que se comprueba luego de verificar si el acto o decisión en cuestión se --- ajusta o no a las normas jurídicas que le son aplicables.
- B) Constituye una forma de control administrativa, o sea, que se lleva a cabo por los órganos de la misma administración ya sea que se trate de órganos especiales o comunes, pero siempre integrantes de la llamada administración activa.
- C) Los recursos administrativos constituyen una actividad de control de tipo represivo, o como nosotros lo hemos denominado, -

correctivo. Estos recursos se articulan contra actos o decisiones ya dictados por la administración, a fin de examinarlos y expedirse sobre su regularidad. Es así, un control a posteriori, que busca la sustitución, modificación o corrección del acto ya existente.

- D) Los recursos administrativos sólo se originan por la instancia de parte interesada, quien los articula y promueve, determinando asimismo, el objeto y dirección de la impugnación que a tal fin efectúa. La administración no puede, de oficio, tramitar un recurso administrativo y los recursos no impugnados por esa vía quedan, pues, válidos y eficaces, sin que su ejecución pueda cuestionarse salvo los casos en que procedan otras formas de control.
- E) Los recursos administrativos constituyen formas de control de un tipo jurisdiccional, formalmente, según las regulaciones existentes, estos recursos se desenvuelven mediante una verdadera discusión desarrollada entre dos partes, al menos aparentes, la administración por un lado y el recurrente por la otra. Son comunes así, dentro de los recursos administrativos el ofrecimiento y producción de pruebas, mutuas alegaciones, los informes recíprocos así como un cierto procedimiento semejante en su forma al que se aplica ante los órganos jurisdiccionales. Cuando esa asimilación al procedimiento jurisdiccional no exista, cuando no pueda desecharse esa sustancia jurisdiccional, no existirá, con propiedad un recurso administrativo, sino otras formas de control de tipo puramente administrativo.
- F) Los recursos administrativos se plantean y deducen contra actos administrativos y en procura de otro acto administrativo que sustituya, modifique o revoque el que ha sido objetado, totalmente o al menos en la parte motivo de la impugnación.

G) Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad de la actividad administrativa, garantizando, subsidiariamente, los derechos e intereses de los administrados..."

(2)

Por otro lado para el español Fernando Garrido Falla, las características de los recursos administrativos se desprenden de la definición y así nos dice:

"...1a. El recurso se deduce contra un órgano administrativo, precisamente de la Administración activa, lo cual viene a diferenciarlo del recurso contencioso - administrativo, así como de los recursos ante jurisdicciones especiales.

2a. Para utilizar el recurso se exige estar legítimado, por contraste con lo que ocurre en el ejercicio del derecho de petición o con la simple presentación de denuncias administrativas.

3a. La resolución del recurso compete precisamente al mismo órgano que dictó el acto recurrido, o a su superior jerárquico; - lo cual responde a la naturaleza de los recursos en vía administrativa...."

(3)

Ahora bien, por lo que respecta a la doctrina mexicana, los autores Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas nos dicen :

"...Los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo son los siguientes:

1) Existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente. Aquí, Serra --

(2) Escola Hector Jorge. Tratado General de Procedimientos Administrativos. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1981. Págs. 260 a - 263.

(3) Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. -- Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. Pág. 113.

Rojas nos dice que la resolución administrativa base para la ---- impugnación por medio del recurso puede o no agotar la vía administrativa. En materia fiscal y de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los juicios deben de iniciarse en contra de resoluciones definitivas, agregando que para estos efectos las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

Por lo que respecta a que la resolución administrativa afecte o - lesione un interés o un derecho del particular con el recurso, -- éste colabora con la administración pública en mantener la legítimidad.

2) Fijación en la ley de las autoridades administrativas ante --- quienes debe presentarse.

3) La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el - recurso.

4) Requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el es-- crito de interposición del recurso, para proteger así, principalmente el interés general, la expresión de agravios no precisa salvo que lo ordene la ley.

5) Fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso - especificación de pruebas etc. para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto.

6) Obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo, esta resolución puede comprender la revoca--- ción o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación o eliminación del recurso intentado...."

(4)

(4) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. Pág. 435

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Pág. 584.



En nuestra opinión , los elementos necesarios o constitutivos de los recursos administrativos son:

- a) La existencia de una resolución definitiva que afecte un derecho o interés legítimo del particular;
- b) Fijación en la ley de las autoridades administrativas ante --- quienes debe presentarse.
- c) La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el - recurso;
- d) La expresión de agravios cuando la ley lo ordena o en su caso expresiones que tiendan a combatir la resolución impugnada;
- e) La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolu\_ ción, ya sea revocandola, modificandola o confirmandola y
- f) Finalmente que el recurso se encuentre previsto en el ordena\_ miento jurídico.

## 6.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y OTRAS FIGURAS JURIDICAS

Precisados los caracteres de los recursos administrativos, conviene estudiar los medios legales que de acuerdo con nuestro sistema jurídico mexicano, tienen ese carácter, aunque existe afinidad se puede sostener que los recursos administrativos tienen una cognotación jurídica diferente a la de la Denuncia, Acción Popular y Derecho de Petición, como lo analizaremos a continuación y así tenemos:

## LA DENUNCIA

La terminología de la palabra denuncia deriva: "El acto de denunciar. El verbo denunciar tiene, a su vez, diversas acepciones en derecho: a) Delatar en juicio a alguna persona; b) Dar a conocer a un terecero la existencia de un juicio para que se apersona en él haga valer sus derechos y le pare perjuicio la sentencia que en él se pronuncie; c) Denunciar un intestado para que se tramite el juicio que a él concierne..."

(1)

La denuncia como ya se dijo puede tener diversas acepciones en derecho así tenemos que puede ser en materia Civil, Penal, por lo que dentro del ámbito del Derecho de Procedimientos Penales es importante distinguir la denuncia como medio informativo y como requisito de procedibilidad. Así tenemos que el maestro Colín Sánchez nos dice "... Como medio informativo es utilizada para hacer del conocimiento del Ministerio Público lo que se sabe acerca -- del delito, ya sea que el propio portador de la noticia haya sido afectado; o bien que el ofendido sea un tercero. ..." Concluye -- este mismo autor que "...la denuncia puede presentarla cualquier persona en cumplimiento de un deber impuesto por la ley. Denun -- ciar los delitos es de interés general, al quebrantarse el ordenamiento jurídico surge un sentimiento de repulsión hacia el infractor. ...." sigue exponiendo "...La denuncia, no es, de ninguna manera, un requisito de procedibilidad para que el Ministerio Público se avoque a la investigación del delito; bastará que dicho funcionario esté informado, por cualquier medio, para que de inmedia

(1) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa S.A. México 1979. Pág. 234.

to, esté obligado a practicar las investigaciones necesarias para concluir, en su oportunidad, si aquello de lo que tiene conocimiento constituye una infracción penal y, siendo esto así, quién es el probable autor..."

(2)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16, se advierte que el legislador incluye la palabra denuncia, no entendiéndose muy bien el alcance de la palabra por lo que algunos lo concideran como condición para que el Ministerio Público se avoque a su función característica durante la averiguación previa.

Por otro lado, el Constituyente de 1917, instituyo la denuncia como condición de procedibilidad a cargo del Ministerio Público, el cual al denunciar los hechos al Juez, esta ejercitando la acción penal, y el Juez no podrá objetivizar su potestad característica ( ya que no puede proceder de oficio).

Ahora bien, Manuel Rivera Silva nos dice: "... la obligatoriedad de la presentación de la denuncia es parcial y no absoluta ya que para hablar de obligatoriedad se requiere que exista la sanción."

(3)

Resumiendo Colín Sánchez nos dice: "... Desde el punto de vista jurídico es justificable la tesis aludida, porque en efecto los Códigos de Procedimientos Penales en materia Federal y del Distrito, no señalan ninguna sanción para quien no denuncia los delitos en cambio el Código Penal para el Distrito Federal establece: " - Se aplicará de cinco días a dos años de prisión y multa de veinte a quinientos pesos, al que:

I.- No procure, por los medios lícitos que tenga a su alcance, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse, o se entan cometiendo, si son de los que se persiguen de oficio. (art 400)..."

(4)

(2) Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, S.A. México 1980. Pág. 236

(3) Manuel Rivera Silva. Op. cit., p101 y 102.

(4) Colín Sánchez G. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales - Editorial Porrúa S.A. México 1980. Pág. 237.

Se puede concluir diciendo que la denuncia es una facultad potestativa, y es un deber que tiene toda persona y su justificación está en el interés general para así conservar la paz social.

La denuncia puede ser presentada por cualquier persona, sin importar que la misma provenga de un procesado, sentenciado, de un nacional o extranjero, ni el sexo y edad serán obstáculos, salvo las excepciones previstas en la ley. La denuncia se puede hacer verbal o por escrito al Ministerio Público o a cualquier funcionario o agente de la Policía Judicial, situación que obliga a que sea de "oficio" (art. 262 y 274 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito).

El autor argentino Rafael Bielsa nos dice:

"...Se ha confundido el recurso jerárquico con la denuncia, procedimiento éste con el cual puede lograrse el mismo resultado en casos dados; pero la denuncia no es un recurso jurisdiccional, sino un simple medio de poner en conocimiento de la autoridad superior un hecho irregular del inferior.

La denuncia no tiene forma expresa; tampoco es necesario que quien la formule sea precisamente el lesionado por el acto o decisión injusta del inferior; además obliga a la autoridad a darle curso, y a tener por parte al denunciante, excepto cuando la ley expresamente le atribuya a éste algún derecho, interés legítimo, en cuyo caso la misma ley le acuerda los medios de protección de ese derecho o interés, pero no se confunda a este respecto, la denuncia ante el superior, de un acto de una autoridad inferior, con la denuncia de un hecho irregular de un particular o administrado (por ejemplo denuncia de infracciones a la ley fiscal, a las leyes de aduana etc.)

Finalmente el denunciante puede no ser capaz; la denuncia no compromete la responsabilidad del denunciante, sino en cuanto es injuriosa, calumniosa o maliciosa..."

(5)

(5) Bielsa Rafael. El Recurso Jerárquico. Editada por la Fac. --- Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas. Rosario 1939  
Pág. 33 a 36.

Por otro lado, el español Fernando Garrido Falla señala:

"...a) Los recursos administrativos son pues, cosa distinta de -- las peticiones y denuncias. Además, deben ser también diferenciados de las reclamaciones que la legislación administrativa admite a veces contra resoluciones de carácter provisional:

Se trata de supuestos en que, ante el evento de un error material por parte de la administración (por ejemplo, cuando se resuelven concursos de mérito de valoración automática), se ofrece la oportunidad de ir a los interesados (período de reclamación) antes de elevar el acto a definitivo. Una vez que esto haya ocurrido, se abre la vía de recurso..."

(6)

Finalmente podemos decir, que se ha confundido la denuncia con -- los recursos administrativos, toda vez que con el procedimiento -- puede lograrse el mismo resultado en casos dados, pero vemos que la denuncia no es un recurso jurisdiccional sino la facultad potestativa y deber que tiene toda persona para poner en conocimiento a la autoridad de un hecho irregular, para que esta se obligue a darle curso a la investigación y concluir así la investigación, su justificación esta en el interés general para así conservar la paz social.

(6) Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. Pág. 114.

## LA ACCION POPULAR

El autor mexicano Pallares Eduardo la define como: "... Es aquella con cuyo ejercicio ante los Tribunales de Justicia se persigue el amparo, no del interés de la victima directa de un delito, sino - el que pueda tener la Sociedad frente al mismo..."

(1)

Ahora bien, en Argentina Rafael Bielsa nos habla de la acción popular en relación con los recursos administrativos y su opinión - difiere de la acción popular en que:

- "...1) La acción popular es un medio esencialmente jurisdiccional (judicial);
- 2) La acción popular se ejerce contra actos de cualquier funcionario, sea o no sea jerárquico ;
- 3) Para la acción popular no importa el origen del hecho, si es de un funcionario o de un particular; en rigor se ejerce para defender un interés público, que es a la vez interés del actor; es decir, que no requiere de un interés diferencial o legítimo..."

Este mismo autor señala que la acción popular es : "... más ----- comprensiva en punto a su objeto y alcance, pues ella puede referirse no sólo a los servicios públicos, sino también al dominio público, ya que él interesa a la colectividad al populus y dentro del concepto de dominio público, a este respecto también, a las - servidumbres públicas..."

(2)

Por otro lado el Profesor Fernández de Velasco define a la acción popular como: "... la acción ejercitada contra la actuación que el Estado imprime a los servicios públicos..." el propio Fernández - al examinar la naturaleza y contenido de la acción popular nos dice: "... la tutela de uso del dominio público mediante un inter--

(1) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa S.A. México 1979. Pág. 853.

(2) Bielsa Rafael. El Recurso Jerárquico. Editado Fac. Ciencias Eco Comerciales y Políticas. Rosario 1939. Págs. 38 y 39.

**dicto popular...."**

(3)

Existen diversos textos legales que instituyen la acción popular aunque no la denominan precisamente así, lo que importa es que se de mediante ella, el derecho de defender el interés público (com-  
prensivo del derecho del actor).

Concluimos , diciendo que, la acción popular y los recursos admi-  
nistrativos difieren en cuanto a su cognotación jurídica, toda --  
vez , que la acción popular es un medio esencialmente jurisdiccio  
nal, que se ejerce contra actos de cualquier funcionario, para de  
fender un interés público que es a la vez interés del actor.

(3) Fernández de Velasco. La acción Popular en el Derecho Adminis-  
trativo. Madrid, 1920. Pág. 51.

## EL DERECHO DE PETICION

Sobre este tema encontramos que el Argentino María Diez nos dice:

"...La doctrina distingue el derecho de peticionar del derecho de recurrir. Entre nosotros el derecho de peticionar está establecido claramente en la Constitución Nacional, artículo 14 donde se ha reconocido a los habitantes el derecho de peticionar ante las autoridades. Pero es lógico observar que no todos los particulares que tengan derecho a peticionar pueden tener también derecho de recurrir. Ello es así, porque el derecho de peticionar lo tiene toda persona natural o jurídica, mientras que el derecho de recurrir lo tienen únicamente los que sean interesados, es decir, los titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos -- afectados por el acto. El derecho de recurrir lo tiene solamente el que está legitimado para ello, mientras que el derecho de peticionar lo tienen todos los habitantes del país. Por eso entendemos que la petición es el género del cual el derecho a recurrir es una manifestación concreta. El derecho de petición es una garantía ofrecida por el ordenamiento jurídico. El recurso es un acto que se realiza en ejercicio de un derecho reconocido al particular para promover la revisión de los actos administrativos que afecten sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos..."

(1)

En México , el autor Nava Negrete Alfonso nos dice:

"...Derecho de Petición. No un símil jurídico sino un mal sustituto del recurso administrativo es el derecho de petición consagrado en el artículo 80. de nuestra Constitución . Antes y después de establecido el recurso administrativo en las leyes, los particulares lo emplean para informarse con actos de la autoridad administrativa que juzga violatorios de sus derechos, quienes acogidos a la idea que el artículo constitucional los faculta para recurrir u obtener resoluciones a su queja de parte de la Admi

(1) Diez Manuel María. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1971. Plus Ultra. Págs. 327 y 328.



nistración, dejan transcurrir el término para hacer valer la in--  
conformidad administrativa o para promover el juicio, según co--  
rresponda, sin que logre con aquel su propósito.

En efecto, la autoridad administrativa que conoce del derecho de  
petición no obliga a realizar un nuevo exámen de fondo del acto  
reclamado ni a resolver la cuestión planteada, su deber está en -  
admitir la promoción y acordar sobre ella y nada más, . tal dispo--  
ne el texto constitucional :

" Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio -  
del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito,  
de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo po--  
drán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República"

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

Vino la Primera Critica al Párrafo Segundo. Al discutirse en el -  
Congreso Constituyente de Queretaro el proyecto del artículo 80.  
el General Estebán B. Calderón pidió que se fijara un tiempo razo--  
nable a las autoridades para responder; considera que era ambiguo  
el decir que debían hacerlo en breve tiempo. Se desoyó su observa--  
ción y quedo como tal (sesión del 15 de diciembre de 1916).

Mirando la declaración del párrafo primero, el también constitu--  
yente de Queretaro, Don Félix F. Palavicini, decía: " Desgraciada--  
mente, fué una improvisación de los constituyentes no fijar sancio--  
nes a las autoridades que faltasen al cumplimiento de este precep--  
to. Es uno de los artículos de la Constitución que casi ninguna -  
autoridad respeta y contra las violaciones del mismo los particu--  
lares, aún teniendo el recurso de amparo, resultan frustrados en  
sus derechos por falta de castigo para contra los infractores. -  
Hasta el 21 de febrero de 1940 en que se publica la Ley de Respon--  
sabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del-

Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, se oyen las críticas de los constituyentes. En el amparo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, se expresa:

Art. 18.- Son delitos oficiales de los funcionarios y empleados - de la Federación y del Distrito y Territorios Federales no comprendidos en el artículo 2o. de esta Ley (altos-funcionarios);

XXXVI.- Volver nugatorio el derecho de petición, no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud.

El incumplimiento a esta norma legal implica la aplicación del artículo 17 :

Las faltas oficiales se sancionarán con suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses.

Esta sanción sólo podrá hacerse efectiva durante el período que - el funcionario o empleado ejerza su cargo y dentro de un año después (art. 4o.).

Preceptos legales que dan efectividad a la declaración de la Suprema Corte de Justicia: La circunstancia de que no esté reglamentado este (art. 8o. const.) , no autoriza a las autoridades del país a violar la garantía que consagra (Informe de la Suprema Corte de Justicia, 1946, pág. 61, Segunda Sala).

De manera que será un acuerdo y no una resolución, el que dicte la autoridad. Pero que sentido deberá tener ese acuerdo, ---basta que con la autoridad dé respuesta o conteste la gestión o solicitud para que cumpla con la exigencia constitucional. Puede declarar que lo pedido está en estudio o trámite e incluso decir que es incompetente para conocer de lo solicitado..

No siendo el derecho de petición un recurso administrativo, su ejercicio produce los mismos resultados que los del recurso administrativo amparado en la costumbre, no obliga a la autoridad a resolver sobre la impugnación del acto administrativo.

Así lo ha declarado la Corte: La autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo, al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita (S.C.J. de la Fed., tomo XV, pág. 102; en igual sentido: Resolución 113/54. Resuelta el 4 de octubre de 1955).

En síntesis, el derecho de petición jamás obtendrá las consecuencias del recurso administrativo legal: revocación, anulación, modificación del acto por obligación de la autoridad, tal vez por gracia de ésta...."

(2)

Ahora bien, el también mexicano Serra Rojas ahondando en el tema nos dice:

"... El artículo 80. de la Constitución y el derecho de petición. Por lo que se refiere a este último caso, debemos indicar que es práctica usual, apoyándose en el derecho de petición, que prevé el artículo 80. de la Constitución, que los particulares afectados por un acto de la administración soliciten el retiro del acto perjudicial. Sin embargo, el criterio de la Suprema Corte se ha orientado para afirmar que: " No es propiamente un recurso administrativo, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita."

A continuación reseñamos la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al ejercicio del derecho de petición y al recurso de reconsideración administrativa.

Derecho de Petición: " Las garantías del artículo 8 constitucional tienden a asegurar un proveído, sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido." Jurisprudencia de la Suprema Corte. Tesis Núm. 766. Tomo 7, págs. 540; 81 1059 y 1531.

Derecho de Petición: "Atento a lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución que ordena que a toda petición debe recaer el -- acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro me-- ses desde que una persona presenta un ocursó y ningún acuerdo re-- cae a él se viola la garantía que consagra el citado artículo -- constitucional" Jurisprudencia de la Suprema Corte, Tesis Núm. 767 Tomo 49, pág. 50. Tomo 50, pág. 716, 729, 1173 y 2009.

Derecho de Petición : "La garantía que otorga el artículo 8o. --- constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y re-- suelvan sin formalidades y requisitos que establecen las leyes -- respectivas; pero sí impone a las autoridades la obligación de -- dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formula-- da, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en bre-- ve término al peticionario Jurisprudencia de la Suprema Corte -- Tesis 768. Tomo 114, págs. 136, 498 y 965. Tomo 115 págs. 116 y -- 833.

Interés Jurídico en el amparo por violaciones al derecho de peti-- ción:

Por no dar congruente contestación a la solicitud que se haga an-- te una autoridad, se lesionan los intereses jurídicos del ocursan-- te, en virtud de que atento a lo ordenado por el artículo 8o. --- constitucional, las autoridades tienen la obligación de dictar a-- toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un -- acuerdo también por escrito, que se hará conocer en breve térmi-- no al peticionario. Jurisprudencia de la Suprema Corte -----

Tesis 769. Tomo 113. págs. 640 y 1363. Tomo 114, página 45.

(3)

Resumiendo, el derecho de petición, según lo establece el artículo 8o. constitucional, implica no sólo la facultad que tiene cualquier persona, de formular peticiones por escrito, de manera respetuosa y pacífica, sino la de obtener un acuerdo por escrito de las autoridades en el que se comunique en breve término al petionario, la autoridad ante quien se interpone, no esta obligada a entrar al análisis del acto jurídico.

El derecho de petición, no obtiene las consecuencias legales que los recursos administrativos tienen como la revocación, anulación modificacción del acto por obligación de la autoridad, pero si es un medio que tiene cualquier persona para defender sus intereses de los actos de las autoridades administrativas que les estan causando daño.

Finalmente, podemos resumir diciendo que el recurso administrativo tiene cognotación jurídica distinta de la Denuncia, Acción Popular y del Derecho de Petición, existiendo una afinidad entre ellas en cuanto a que persiguen siempre que el particular se pueda defender de los actos de las Autoridades que estan afectando o lesionando sus intereses legítimos sea cual fuere su naturaleza.

## C A P I T U L O   I I

### CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

## CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Entraremos al estudio de la clasificación de los recursos administrativos en la doctrina, para así poder hacer una comparación y saber si el orden de ideas es semejante o similar en nuestra legislación y así tenemos :

### 1.-CLASIFICACION EN EL DERECHO ALEMAN

El autor alemán Fritz Fleiner nos da su clasificación diciendo :

"...El medio normal de protección jurídica lo constituye el recurso de alzada (recurso formal, recurso administrativo). Es el medio jurídico más generalizado del Derecho administrativo alemán. Una ordenanza del Estado de Baden caracteriza con precisión su esencia diciendo : ( Cada particular que resulte perjudicado y estime lesionado su interés jurídico por una decisión o un precepto de las autoridades administrativas está facultado para recurrir). La facultad para interponer el recurso es un derecho público subjetivo de todo ciudadano. En la facultad general para reclamar dentro de la esfera del derecho administrativo, ha alcanzado forma práctica la demanda de la protección jurídica propia. Con el recurso se puede exigir que cese toda lesión de derechos o de intereses.

a) El recurso de alzada va siempre dirigido a la jerarquía superior, es decir, a la autoridad administrativa de más categoría que aquella que dictó los actos administrativos. El recurso se resuelve dentro de la misma estructura administrativa. En Alemania los órganos de control por lo general, son también los que entienden en los recursos. Pero es posible que, para asuntos determinados, la ley instituya órganos de reclamación especiales, independientes de los órganos de control. Para numerosas materias de la Administración, el legislador ha constituido organismos colegiados para entender en los recursos, e incorporado expresamente elementos de la Administración local. Por lo demás, el legislador no se

limita, en la mayoría de los casos, a una sola instancia de apela ción, si no que establece una serie de instancias ante las autori dades superiores, siguiendo el ejemplo de los Tribunales de Justi cia.

b) Con el recurso administrativo, quien lo interpone puede exigir un exámen ulterior del decreto impugnado, tanto por lo que se re fiere a los hechos como a su aspecto jurídico. Además, el recurso puede censurar la interpretación errónea de derecho, y el uso in-- debido del poder discrecional. Sin embargo, no se concede sino a - la persona que haya resultado directamente perjudicada por el de-- creto impugnado, y no a cualquier tercero. O sea que sólo está - autorizado para interponer el recurso el ciudadano cuyos derechos individuales o intereses jurídicamente reconocidos han sido lesio nados directamente por el decreto. Por lo tanto, no tiene derecho al recurso aquel que sufre sólo un daño en su situación económica a causa de los efectos indirectos del derecho. Tampoco puede in-- terponer recursos quien interviene solamente en un asunto oficial mente y no como particular. Por este motivo, una autoridad como - tal no está facultada para recurrir contra una disposición dicta-- da por el órgano competente y tampoco tiene derecho a recurrir la autoridad cuya disposición haya sido anulada por el superior je-- rárquico. Más excepcionalmente algunas leyes, mediante prescrip-- ciones positivas, han conferido derecho a los presidentes de las corporaciones administrativas autónomas, a las que se hayan dele-- gado funciones del Estado, para recurrir de oficio ante la autori dad administrativa superior o ante el Tribunal contencioso-admi-- nistrativo contra los acuerdos de estas corporaciones que lesio-- nan la ley o el interés público.

c) El recurso a de observar ciertas formas; ante todo se impone - la observancia de un plazo, transcurrido el cual el decreto no im pugnado obtiene fuerza de ley formal, como anteriormente hemos ex puesto. Pero si el interesado interpone a tiempo el recurso, en-- tonces, según la mayoría de las leyes, el efecto de la disposici-- ón impugnada queda automáticamente en suspenso (efecto suspensi-- vo)..."



Resumiendo podemos concluir que para Fritz Fleiner los recursos - los puede clasificar en :

- a) Recurso de alzada
- b) Recurso formal
- c) Recurso administrativo.

Este mismo autor señala que: "...La reclamación y la queja no son más que medios jurídicos incompletos de que dispone el ciudadano. Aparte de ellos, la legislación ha facilitado al ciudadano dos me dios jurídicos formales: El recurso y la solicitud de reposición. Su denominación y su regulación concreta cambian en cada país..."

(1)

(1) Fritz Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor 1933. Págs.184 a 187.

## 2.- CLASIFICACION EN EL DERECHO ESPAÑOL .

Existen varios criterios que pueden utilizarse para la clasificación de los recursos administrativos, así tenemos que el español Fernando Garrido Falla nos dice :

"...Primero.- El de la clase de órganos ante los cuales se tramitan y deciden ; Segundo, el del carácter ordinario o no que les concede la legislación vigente.

Desde el primer punto de vista los recursos administrativos pueden ser:

- a) Recursos ante la Administración activa o recursos administrativos en sentido estricto.
- b) Recursos ante una jurisdicción administrativa especial o recursos administrativos jurisdiccionales ( como era antes el recurso de agravios y como es el económico-administrativo). Este carácter = jurisdiccional = nos obliga a una consideración aparte, que se hará en su momento oportuno.

Desde el segundo punto de vista, que limitamos deliberadamente a los recursos administrativos en sentido estricto ( esto es, excluidos los que se tramitan ante órganos administrativos jurisdiccionales, como el económico-administrativo), se dividen en :

- a) Ordinarios, que son aquellos que proceden normalmente en relación con los actos administrativos, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, en los que se den las condiciones genericas establecidas en la Ley. Son éstos los recursos de alzada y de reposición y, en cierto sentido, el escrito de queja.
- b) Especiales, que son aquellos que proceden ordinariamente, pero sólo en relación con materias determinadas; y
- c) Extraordinarios, que sólo pueden utilizarse contra resoluciones firmes y cuando se dé alguno de los motivos especiales señalados con carácter taxativo en la Ley, como es el caso del recurso de revisión ..."

(1)

(1) Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. - Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. Págs. 143,144.

Otro autor, González Pérez nos dice:

"...Las clasificaciones que se han hecho teniendo en cuenta el órgano que debe resolver el recurso, el carácter de los actos objecto de impugnación, o los motivos del recurso..."

(2)

Para este autor, no obstante, la clasificación más útil, desde el punto de vista del régimen de los recursos es aquella que distingue los siguientes tres tipos:

- a) Ordinarios;
- b) Especiales; y
- c) Extraordinarios o Excepcionales.

Otro autor que coincide con la clasificación que estamos analizando es García Oviedo que ha ahondando en el tema, divide a los - recursos en:

"...a) Ordinarios son aquellos que proceden normalmente en relación con los actos administrativos, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, en los que se den las condiciones genéricas establecidas en la Ley, son estos los recursos de Alzada y Reposición, y en cierto sentido el escrito de Queja.

En este sentido, son aquellos que revisten un carácter genérico - es decir, que no han sido establecidos para situaciones determinadas sino que pueden planearse en todos los casos, excepto que -- exista una disposición que prevea, exclusivamente un cierto tipo de recurso para un supuesto dado, o excluya estos recursos a que ahora se refiere. Como ejemplo típico de esta clase de recurso debe citarse al recurso jerárquico; por el cual, frente a un acto -- que no agota la vía administrativa, y cualquiera que sea su clase es posible formular una impugnación de él a fin de que conozca y resuelva el caso la autoridad jerárquicamente superior de aquella que dictó el acto observado.

b) Los recursos especiales, en cambio, son aquellos que sólo pueden plantearse en los casos expresamente previstos por la ley, - que es la que especifica, concretamente, cuál será el recurso admisible, pudiendo también prever su tramitación.

Vá de suyo que existiendo un recurso especial no procederá en ningún caso el planteamiento de los recursos ordinarios, ya que éstos, como hemos dicho, quedan excluidos de por sí.

c) Los recursos extraordinarios o excepcionales, por último, son aquellos que proceden en casos muy particulares, cuando no existe mérito ya para el planteamiento de los recursos ordinarios o especiales, principalmente por el hecho de haber quedado firme el acto administrativo observable.

Entre los recursos extraordinarios se cita, comunmente el recurso de revisión, que suele concederse contra actos firmes cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias: a) error de hecho manifiesto, que surja de las mismas actuaciones administrativas; b) nuevas pruebas de valor esencial, desconocidas al tiempo de dictarse el acto en cuestión, o que no pudieron presentarse en su momento; c) declaración de falicidad de documentos o probanzas que fueron esenciales o fundaron la resolución impugnada; y d) - cuando la resolución se hubiera dictado como consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, declarada por sentencia firme judicial..."

(3)

Ahora bien, de los recursos que los españoles califican como ordinarios tenemos el recurso de alzada, reposición y el escrito de queja, pasaremos a hacer un breve estudio de cada uno de ellos y así tenemos que:

Garrido Falla nos dice:

"...Recurso de Alzada. A) Concepto y fundamento

El recurso de alzada es el recurso ordinario gubernativo por excelencia; se interpone ante el superior jerárquico del organismo o

(3) García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. Madrid 1959,---

funcionario que dictó la resolución que se recurre. Es el medio normal de impugnación que el particular posee contra las decisiones administrativas que han causado estado y responde a un patrón conocido por la casi totalidad de los ordenamientos jurídicos de régimen continental europeo .

Su fundamento genérico es el mismo que hemos señalado para los recursos administrativos en general: Su fundamento específico están la estructura jerárquica de la administración, que determina la posibilidad de que los superiores revisen, a instancia de parte, la legalidad de los actos de los inferiores. Cabalmente por esto el recurso de alzada sólo es posible contra actos que no hayan causado estado, es decir, que no hayan puesto fin a la vía gubernativa..."

"...Recurso de alzada y organismos descentralizados.

Si el fundamento del recurso de alzada está en la jerarquía administrativa, parece que su utilización ha de ser imposible cuando ésta quiebre. Es lo que ocurre con el fenómeno de la descentralización administrativa, que se produce ante la existencia de entidades administrativas con personalidad jurídica propia y distinta de la estatal. La doctrina entiende que, en estos casos, la subordinación al Estado en el que están integrados se produce a través del vínculo de la tutela, que es algo distinto, y desde luego menos rígido, que la jerarquía ..."

"...Recurso de alzada contra organismos autónomos.

Existen una curiosa falta de unanimidad cuando se discute la posibilidad teórica de estos recursos de alzada. frente a quienes mantienen que la existencia del organismo descentralizado y con propia personalidad jurídica supone de suyo la imposibilidad de la alzada, otros afirman, sin más, la posibilidad de su utilización. Esta falta de acuerdo está en buena parte motivada por el propio divorcio existente entre los principios que informan la teoría de la descentralización administrativa y la realidad de nuestros entes institucionales autárquicos. La mayoría de ellos son pura y simplemente organismos de la Administración Estatal, que no representan, por tanto, núcleos de interés distinto de los estatales, y

a los que ha concedido la personalidad jurídica como un arbitrio técnico para hacer más flexible su funcionamiento...."(4)

En este sentido podemos agregar que el autor González Pérez afirma que en España : "...la mayoría de las entidades institucionales no gozan de verdadera autarquía, sin embargo los recursos de alzada contra sus actos, los califica como recursos de alzada impropios..."

(5)

"...Recurso de alzada contra entidades locales.

Los actos administrativos de las entidades locales no son susceptibles de impugnación mediante recurso de alzada ante organismos de la administración central del Estado. Ahora bien, se trata de una regla que admite excepciones, las cuales se dan especialmente en dos supuestos : cuando las corporaciones locales actúan como organismos delegados de la Administración central y por razón de determinadas materias...."

".....Interposición y tramitación.

El recurso de alzada podrá presentarse bien ante el órgano que dictó el acto que se impugna, bien directamente ante el superior jerárquico que debía decidirlo. No hay pues, una necesaria coincidencia entre el organismo competente para recibir el recurso y el competente para resolverlo.

Ahora bien, si un recurso se hubiere presentado ante el órgano -- que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al superior (es decir al competente para resolver) junto con el expediente y con su informe al organismo autor del acto impugnado, es necesario que deba pedirse por el superior jerárquico cuando el requisito se presente directamente ante este último.

El plazo para la interposición del recurso de alzada es de quince días hábiles, la tramitación del recurso no ofrece más peculiaridades.

(4) Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. -- Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. Págs. 144,148,149,151,

(5) González Pérez. Los Recursos Administrativos. Madrid 1960. - Pág.

dades respecto a las reglas generales y que el organismo autor -- del acto impugnado emita su informe; en cuanto a la resolución -- ésta puede ser tácita o expresa.

La resolución expresa podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado cuando existiendo vicio de forma la administración -- no estime procedente resolver sobre el fondo, puede ordenar que se retrotraiga el expediente al momento en que el vicio fue cometido, salvo que se trate de vicio convalidable.

En cuanto a la resolución tácita, la aplicación del silencio administrativo transcurrido tres meses desde la interposición del recurso de alzada sin que se notifique su resolución se entenderá desestimado y quedará expedida de vía procedente..."

(6)

Por otro lado Entrena Cuesta hace su clasificación como sigue:

"...Recurso de reposición:

a) Concepto.- El recurso de reposición es el que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, normalmente como trámite previo a la impugnación de dicho acto en vía contenciosa. ..."

"...Naturaleza.- Por lo tanto, discrepando del sentir general, - estimamos que el recurso de reposición tiene, unas veces, carácter ordinario, y otras, carácter especial.

a) Tendrá carácter ordinario como medio para impugnar los actos- que agoten la vía gubernativa. En consecuencia, podrá basarse en - cualquier infracción del ordenamiento jurídico en que haya incurrido el acto impugnado (art. 115, 1, L.P.A.), y dirigirse contra cualquier acto que haya causado estado..."

b) A veces, sin embargo, el recurso de reposición se admite contra actos que no agotan la vía gubernativa. Entonces, tiene carácter especial. Podrá basarse en cualquier motivo, pero sólo cabrá interponerlo cuando una ley expresamente lo establezca.."

c) Procedimiento.- a) El plazo para interponer el recurso de reposición ordinario es de un mes... Transcurrido un mes desde la interposición del recurso sin que se notificare la resolución, se -

entenderá desestimado y quedará expedita la vía contencioso- administrativa. Si recayese resolución expresa, el plazo para formularlo se contará desde la notificación de la misma.

b) Cuando el recurso de reposición es especial, los plazos de interposición y de producción del silencio serán los que establece la Ley que lo configure. Frecuentemente, en ambos supuestos, son de quince días hábiles...."

"....El Recurso de Súplica.

a) Concepto.- El recurso de súplica constituye, en realidad, un recurso de alzada especial. Bajo dicha denominación se designa al recurso que se interpone, ante el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno, -- cuando esté expresamente establecido en una Ley, contra actos que de no haberse admitido dicho recurso, habrían agotado la vía gubernativa.

b) Naturaleza.- Tiene en consecuencia, carácter especial, y, como tal, si bien podrá basarse en cualquier motivo, no podrá dirigirse contra cualquier acto, sino, tan sólo, contra aquellos en que una Ley, aún más, una Ley formal, lo establece.

c) Procedimiento.- Los plazos para la interposición y para el silencio son los mismos que los del recurso de alzada...."

"...El Recurso de Revisión.

a) Concepto.- El recurso de revisión es el que se interpone contra actos firmes, ante el ministro competente, basándose en los motivos tasados en el Derecho positivo.

b) Naturaleza.- A) De la definición propuesta se desprende el carácter extraordinario o excepcional del recurso de que tratamos que constituye una quiebra del principio de firmeza de los actos jurídicos, exigencia, a su vez, de la idea más amplia de seguridad jurídica.

B) De aquí que la gravedad de las circunstancias que deben concurrir para que pueda interponerse. Son las siguientes":

1.- Que al dictar el acto se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.



2.- Que aparezca documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse la resolución o de imposible -- aportación entonces al expediente.

3.- Que en las resoluciones hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociese la declaración de falsedad.

4.- Que la resolución se hubiere dictado como consecuencia de prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya -- declarado así en virtud de sentencia firme judicial.

c) Procedimiento.- El recurso de revisión se interpondrá en los -- siguientes casos:

1.- Cuando se trate de la primera de las causas que acabamos de -- enunciar, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha de la -- notificación de la resolución impugnada.

2.- En los demás casos, en el plazo de tres meses a contar del -- descubrimiento de los documentos o desde que quedó firme la Sen-- tencia judicial...."

(7)

### 3.- CLASIFICACION EN EL DERECHO ARGENTINO

Varias son las clasificaciones que se han intentado de los recursos administrativos, las cuales difieren, como es frecuente en estos casos, según el punto de vista que se ha tenido en mira al --efectuarlos, así podemos decir que para Manuel María Díez, al re--ferirse a los recursos administrativos los divide en dos grandes grupos que son:

"...Clasificación de los recursos administrativos.

Se pueden clasificar los recursos en reglados y no reglados. Los-reglados pueden tener su fuente en ley formal o ser de origen re--glamentario. Los no reglados son aquellos cuya existencia es impli--cita, por implicar corolarios de preceptos constitucionales que -aún no fueron objeto de reglamentación por parte de la autoridad-pública. Los recursos reglados los dividiremos en dos clases : re--curso reglado de carácter general, y recurso reglado de carácter especial. Los primeros se dan contra todo acto administrativo que afecte los derechos subjetivos o intereses legítimos del recurren--te. Los especiales se dan contra actos dictados en determinada -materia - - - que afecten los derechos subjetivos de los intere--sados...." agrega dicho autor que "...Basándose en el carácter de reglados o no reglados, los recursos pueden clasificarse de la si--guiente manera:

#### A. Reglados.

- a) Recursos administrativos de carácter general;
  - 1.- Revocatoria.
  - 2.- Jerárquico.
  - 3.- Jerárquico impropio.
- b) Recursos administrativos de carácter especial :
  - 1.- Ante las comisiones liquidadora y arbitral de la ley -- 12.910.
  - 2.- En materia financiera
  - 3.- Otros recursos administrativos reglados.

## c) Reclamaciones :

- 1.- Previa reclamación administrativa.

## B. No reglados.

## a) Recursos :

- 1.- Recurso de revisión.
- 2.- Recurso de reconsideración
- 3.- Recurso de queja.

## b) Reclamaciones:

- 1.- Queja.
- 2.- Mera reclamación.

## c) Denuncias:

- 1.- Denuncia de ilegalidad.
- 2.- Mera denuncia.

Los remedios también pueden clasificarse según su fuente, y de acuerdo con este criterio tendremos remedios de origen legal expreso, remedios de origen reglamentario y remedios de origen analógico o interpretativo.

En cuanto a los remedios de origen legal expreso, tenemos la reclamación administrativa previa regida por las leyes 1952 y 11.634. Por lo que hace a los remedios de origen reglamentario tenemos los siguientes recursos, el de la revocatoria, el jerárquico propio y el jerárquico impropio ...." así mismo señala el autor "...En cuanto a los remedios de origen analógico e interpretativo, se clasifican en recursos, reclamaciones y denuncias. Por lo que hace a los recursos, tendremos el recurso jerárquico no reglado, el recurso de reconsideración y el recurso de revisión. Por lo que hace a las reclamaciones, tendremos la queja y la mera reclamación. Y en cuanto a las denuncias tendremos la denuncia de ilegitimidad y la mera denuncia...."

(1)

(1) Díez Manuel María. Derecho Administrativo. Plus Ultra. Buenos Aires. Págs. 325 y 326.

Ahora bien, el autor Miguel Marienhoff nos dice que el clasifica a los recursos administrativos :

"...A parte de los recursos administrativos que las normas pertinentes instituyan y regulen en forma expresa, existen recursos administrativos no reglados.

Tratándose de recursos virtuales o implícitos, que existen como corolarios obvios de preceptos constitucionales. Es lo que ocurre en los recursos de revocatoria y de mera apelación jerárquica, que si bien pueden no estar reglados o expresamente instituidos, su existencia es evidente, pues representan consecuencias virtuales del derecho de peticionar a las autoridades (Constitución --- Nacional, artículo 14 ). ...."

"...aun cuando los recursos de revocatoria y de mera apelación jerárquica no estuvieren reglados por norma alguna, su tramitación deberá efectuarse respetando las formas substanciales de procedimiento requeridas por el "debido proceso legal" , a parte de que también deben cumplirse los requisitos que impliquen reglas generales impuestas por la doctrina..."

"...El recurso de "revocatoria" es la petición que se le hace a la misma autoridad que emitió el acto, a fin de que lo modifique o lo deje sin efecto. Pero la autoridad a la cual se recurre ---- puede no modificar ni extinguir el acto : puede confirmarlo, --- dejándolo como está.

En la doctrina y en la práctica este recurso es denominado de diversas maneras : de revocatoria, de reposición, de oposición , de reconsideración. También suele denominársele recurso de "advertencia".

"...El recurso de revocatoria, por principio, tiene un objetivo -- amplio : puede referirse a cuestiones de oportunidad o de legitimidad..."

"...El recurso de mera apelación jerárquica es el que se promueve

para que el superior jerárquico del autor del acto que se cuestiona, examinando este acto, lo modifique o extinga. La interposición del recurso, no habiendo disposición expresa que establezca lo contrario, debe hacerse ante el propio órgano inferior, a efectos de que éste lo otorgue o conceda y remita las actuaciones al superior. Si el recurso fuere denegado por el expresado órgano inferior, la parte interesada puede ocurrir directamente ante el superior por vía de queja.

En lo atinente al "plazo" para promover el recurso de mera apelación jerárquica y al "alcance" del mismo, Es aplicable lo dicho del mero recurso de revocatoria..."

"...No debe confundirse el recurso de mera apelación jerárquica con el recurso jerárquico stricto sensu. El primero es un recurso no reglado, de existencia virtual por constituir un corolario -- del derecho constitucional de peticionar. El segundo es un recurso que, aunque de igual raíz constitucional del anterior, se presenta reglado, orgánico, expresamente instituido por un decreto o reglamento dictado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de potestades constitucionales propias. Ambos recursos tienen el mismo objeto pero lo logran a través de procedimientos distintos...."

"...El recurso jerárquico.-- Le dá jurisdicción concreta al derecho peticionar pero ello no significa que el recurso de mera apelación jerárquica sea algo intrascendente, y que acerca del mismo la Administración Pública tenga facultades para expedirse o no ; tratase de un derecho constitucional cuyo respeto y acatamiento es ineludible para la Administración.

El recurso jerárquico stricto sensu, tiene idéntico objetivo que la mera apelación jerárquica. Pero para lograr dicho objeto se valen de procedimientos diferentes, el recurso jerárquico se desenvuelve de acuerdo a un procedimiento establecido (procedimiento reglado), en tanto que la mera apelación jerárquica carece de -- normas específicas de procedimiento, el que entonces es no reglado. El recurso jerárquico es pues un recurso "formal".

Así podemos definir al recurso jerárquico, como la reclamación -- que se promueve para que el superior jerárquico del autor del - acto que se cuestiona , examinando este acto, lo modifique o extinga, siguiendo para ello el procedimiento expresamente establecido en las normas vigentes.

El recurso jerárquico reposa en la existencia de una relación --- jerárquica, que trasunta una supremacía del órgano superior res-- pecto al inferior.

El fundamento positivo de dicho recurso es el principio derivado del artículo 14 de la Constitución Nacional, en cuyo mérito todos los habitantes del país tienen el derecho de peticionar a las au toridades. Pero tal derecho, al igual de cualquier otro derècho, - debe ejercerse conforme a las leyes que se establezcan reglaman-- tando su ejercicio, va de suyo que el Poder Ejecutivo, ante el - cual se ejercitara ese derecho de peticionar, dentro de su esfera y para fines exclusivamente administrativos, el derecho de peti-- cionar estableciendo, no sólo las normas que impliquen el procedi miento que al efecto deberán seguir los administrados, sino tam--- bién las que impliquen una autolimitación de sus propias facultades, normas que obligan no sólo a los administrados sino también a la Administración.

El recurso jerárquico es eminentemente un recurso administrativo, que se desenvuelve dentro de la Administración, no es un recurso contencioso administrativo el cual se desenvuelve fuera del ambi-- to de la Administración activa. De modo que el recurso jerárquico integra el contenido del Derecho Administrativo.

Ahora bién, el recurso jerárquico tiene dos objetivos principa-- les:

- 1.- Establecer para la administración pública una "autolimitación" de sus propias facultades ;
- 2.- Establecer el procedimiento que los administrados han de se-- guir dentro de la Administración Pública y para fines exclu-- sivamente administrativos, al ejercitar el derecho de peti--

cionar. La regulación normativa de tales propósitos le corresponde al Poder Ejecutivo de la Nación....."

(2)

Ahondando más en el tema podemos decir que Fiorini Bartolome nos dice :

"...El recurso jerárquico deberá ser interpuesto en forma escrita y debe presentarse ante el Poder Ejecutivo por intermedio del órgano ministerial que corresponda según el contenido de la materia del acto que se impugna, y donde el órgano que lo ha dictado se encuentre en relación orgánica.

Aún tratándose de un acto proveniente de una Secretaría de Estado deberá dirigirse al órgano ministerial bajo el cual se encuentre en relación, sin perjuicio de la intervención que le corresponda.

El recurso debe presentarse dentro del plazo de quince días a -- contar desde que la decisión administrativa le fué notificada al administrado, y dentro del mismo plazo en el supuesto que, interpuesta la apelación jerárquica, se hubieren vencido los diez días hábiles y el órgano no lo hubiere resuelto. El vencimiento del -- plazo de diez días se califica, en caso de que no haya existido decisión expresa, como denegación tácita y que implica también el emplazamiento para presentar el recurso jerárquico.

El recurso jerárquico interpuesto fuera del plazo no cree la imposibilidad del órgano jerárquico, para entender en la impugnación del acto administrativo, si éste presenta graves irregularidades que lo condenan por ilegítimo. En nuestra doctrina administrativa ante la caducidad del plazo para interponer el recurso, se le ha denominado denuncia por ilegitimidad, cuya diferencia con el recurso jerárquico es que su trámite queda a gobierno del órgano -- jerárquico, quien podrá imponerle el procedimiento que considere pertinente ante el reclamo hecho por el particular. El recurso -- jerárquico aparece caducado, pero surge en su lugar la vieja re--

(2) Marienhoff Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Págs. 681 a 694.

clamación contra la injusticia y la arbitrariedad de la administración pública. La reclamación administrativa y el recurso jerárquico son dos instituciones distintas, el recurso jerárquico --- tiende a la impugnación de un acto administrativo dentro de la -- administración, la reclamación administrativa no recurre solamente contra actos administrativos sino también contra hechos. El recurso jerárquico se debe de interponer dentro de un plazo de caducidad. La reclamación administrativa se interpone en cualquier tiempo, siempre que no se haya prescrito la acción de derecho.

En suma son dos vías distintas, aunque algunos supuestos excepcionales pueden cumplir la misma función....."

(3)

A continuación, pasaremos al estudio del Recurso Jerárquico Impropio, llamado también por otros autores como el Recurso de Alzada.

Siguiendo con Fiorini nos dice:

"...Recurso de Alzada.

Doctrina y normas aplicables:

Si el desarrollo y la aplicación práctica del recurso jerárquico denominado propio o reglado en la doctrina argentina, se manifiesta en forma lucida y cada vez más esclarecida, no puede expresarse el mismo juicio respecto al denominado recurso jerárquico ---- impropio o de alzada. Este recurso provoca la intervención del Poder Ejecutivo contra la impugnación de actos administrativos, provenientes de los entes autárquicos, es decir, de aquellos sujetos de derecho público que desempeñan actividades públicas e integran a la administración estatal...." por otro lado, agrega el autor - que "... Los autores argentinos que consideran este tema se encuentran en distintas posiciones doctrinales, no existiendo así un criterio unánime y menos aún pautas directrices que contengan un sistema de carácter dogmático sobre las cuales se puede tener criterio prospectivo constructivo. Así Rafael Bielsa lo califica de

(3) Fiorini Bartolome. Procedimiento Administrativo y Recurso -- Jerárquico. Abeledo Perrot. Buenos Aires. Págs. 125 a 128 -- 141 y 142.



control jerárquico sin perjuicio de imputar a los entes autárquicos graves vicios de inconstitucionalidad en la doctrina italiana se ha utilizado por algunos autores la expresión de recurso jerárquico impropio. No deja de ser criticable esta expresión, pues niega la existencia de la relación jerárquica, pero, la utiliza como si esta existiere.

Tampoco se salva con la expresión "impropio" que significa falta de las cualidades que destaca un objeto... la expresión de recurso de alzada que se utiliza en la doctrina española y países americanos.

Los entes autárquicos se crearon en la administración nacional y provincial bajo las ideas vigentes de un centralismo administrativo indiscutible.

Por otro lado la decisión de los recursos impropios sólo pueden sancionar la nulidad del acto recurrido..."

(4)

Finalmente otro autor argentino Jorge Escola nos dice: "...es necesario hacer una clasificación de los recursos administrativos - en la que se permita su individualización permanente y objetiva y así los clasifica:

según su	de jurisdicción
finalidad	de oportunidad

según su	de revocación
objeto	de adecuación
	de sustitución

#### Recursos Administrativos

según su	subjetivos
causa	objetivos

según su	ordinarios
clase	especiales
	extraordinarios o
	excepcionales.

(4) Fiorini Bartolome. Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico. Abedo Perrot. Buenos Aires. Pags. 143 y 144

Atendiendo a la finalidad perseguida, los recursos administrativos pueden clasificarse en dos grupos:

- a) Recursos de Juridicidad.- Son aquellos que se plantean buscando obtener o restablecer la legitimidad de los actos de la administración, o sea, que se fundan o alegan la existencia de una violación del orden jurídico establecido, que ha dado lugar a un acto irregular.
- b) Recursos de Oportunidad.- Se deducen a fin de lograr el reemplazo de un acto que se considera oportuno o inconveniente por otro que se adapte mejor al interés que, en el caso, debe procurar la administración. En estos supuestos se tiene en vista, principalmente, lo atinente al mérito del acto administrativo, teniendo en cuenta los fines del servicio en mira al cual el acto impugnado se ha dictado.

Si se considera, en otro ángulo, el objeto perseguido por los recursos administrativos, estos pueden dividirse en las siguientes categorías :

- a) Recurso de Revocación.- Son aquellos que tienen por objeto, precisamente, la revocación del acto administrativo que ha sido objetado por el recurrente, ya sea por razones de legalidad, ya sea por razones de mérito u oportunidad. Se busca pues, obtener la extinción, en vía administrativa, de ese acto, cuya irregularidad se habrá de evidenciar durante la sustanciación del recurso.
- b) Recursos de Adecuación.- Por el contrario, no persiguen la extinción del acto impugnado, sino su modificación parcial, de modo que se adapte en forma debida, a la legalidad o mérito que corresponda al caso en exámen. De tal suerte, no es el acto en sí el objetado sino algún o algunos de sus elementos constitutivos, que el recurrente considera improcedente. Por ello lo que se busca con estos recursos no es hacer caer el acto dictado, sino corregirlo en sus deficiencias, para que luego, una vez efectuada esa adecuación subsista con plena eficacia.

c) **Recursos de Sustitución.**- Son aquellos que procuran el reemplazo de un acto administrativo, que se considera irregular, por otro que el recurrente estima más legítimo u oportuno. A diferencia de lo que ocurre en los recursos de revocación estos recursos no constituyen con la extinción del acto supuestamente irregular, sino que con ellos se busca, además, que la administración dicte un acto distinto, en sustitución de aquel otro.

En último término y según la causa invocada o generadora del recurso, puede aceptarse una división de estos en :

a) **Recursos Subjetivos.**- Como su nombre lo indica, son los que -- tienen por fin salvaguardar los derechos subjetivos de los administrados; cuando han sido vulnerados por la administración al dictar el acto objeto de impugnación, derechos subjetivos - que surgen de la ley, en sentido lato, o de un contrato administrativo, sobre cuyos puntos ha recaído la resolución administrativa.

b) **Recursos Objetivos.**- Sólo procuran restablecer el derecho objetivo, o sea, la juridicidad, exigiéndose en algunos casos que medie, además, un interés legítimo y actual en el recurrente, tal como ocurre en el caso de los recursos contenciosos- administrativos de anulación...."

(6)

Por lo que respecta a los recursos administrativos según su clase que no son ordinarios, especiales y extraordinarios o excepcionales estos ya se han mencionado en la clasificación de los recursos administrativos en el derecho español que es donde los denominan así.

(6) Escola Hector J. Tratado General de Procedimiento Administrativo. Ediciones De Palma. Buenos Aires 1981. Págs. 267 a 269.

#### 4.- CLASIFICACION EN EL DERECHO MEXICANO

Los recursos administrativos en nuestra legislación es la defen-  
sa que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-  
administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y -  
se resuelven por la administración.

La doctrina mexicana se apega a la doctrina española, así tenemos,  
que la mayoría de los autores mexicanos coinciden en la misma cla-  
sificación, cambiando como es normal en algunos casos la termino-  
logía, pero en su esencia tienen la misma finalidad los recursos  
administrativos, razón por la cual pasaremos al estudio de los re-  
cursos en su clasificación no sólo en la doctrina sino en las ---  
principales leyes que lo rigen.

El autor Serra Rojas apegándose a la doctrina española nos dice:

"...Los principales recursos administrativos en la realidad de -  
nuestra legislación administrativa son :

I.- Los Recursos ORDINARIOS.- Pueden interponerse en lo general -  
contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó-  
la resolución que agravió al particular. Agotan la vía administra-  
tiva y abren en procedimiento judicial o el procedimiento conten-  
cioso- administrativo. A ellos hacen referencia los artículo 104  
y 107 de la constitución.

Son los casos de reconsideración, revocación, reposición, oposi-  
ción o reclamación. .

II.- Los Recursos Ordinarios que pueden interponerse ante el supe-  
rior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravió  
al particular, pero no agotan la vía administrativa, se le --  
llama también recurso de ALZADA, recurso de REVISION JERARQUICO,  
RECURSO DE INCONFORMIDAD ( Artículo 438 de la Ley General de ----  
Salud 7- II - 1984)

III.- Recursos ESPECIALES que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distintos de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no a la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad al cual alude - la Ley del Seguro Social.

Deben considerarse otros casos:

Cuando el órgano que conoce el recurso no es una entidad jerárquica superior y no es autoridad administrativa, este recurso se denomina en la doctrina recurso jerárquico impropio, como ejemplo -- citaremos el artículo 114 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los Trabajadores del Estado ( ISSSTE ).

"Los acuerdos de la Junta Directiva por los cuales se conceden o nieguen, suspendan o revoquen las jubilaciones y pensiones que la ley se refiere, serán revisados y sancionados de oficio por la Secretaría de Programación y Presupuesto para que puedan ser ejecutados. Las demás resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma, dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, -- los interesados podrán acudir a la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de los treinta días siguientes -- para que ella resuelva en definitiva."

No se debe confundir la revocación administrativa con el recurso de reposición. En aquella la autoridad administrativa actúa de -- propia iniciativa y modifica su propio acto ante una causa super -- veniente, en la reposición, es el particular el que insta a la ad -- ministración para revisar un acto que le perjudique y que agota -- la vía administrativa.

IV.- Recurso de RECLAMACION.- Ejemplo :

Artículo 95 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito 14- I- 1985.

"Los usuarios del servicio público de banca y crédito podrán a su elección, presentar sus reclamaciones ante la -- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, o hacer valer sus derechos ante los Tribunales competentes de la Federación o del orden público. Las Instituciones de Crédito están obligadas, en su caso, a someter al procedimiento de conciliación a que se refiere el -- artículo siguiente:

En el caso de que las reclamaciones se presenten ante la Comisión Nacional -- Bancaria y de Seguros, ésta conciliará y en su caso, resolverá las diferencias que se susciten entre las instituciones de crédito y los usuarios del -- servicio público de banca y de crédito derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios bancarios. Tratándose de diferencias -- que surjan respecto del cumplimiento de fideicomisos, sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios."

Pasaremos al estudio breve de lo que se quiere entender por recursos administrativos dentro de la clasificación antes mencionada y así tenemos :

## LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA

La reconsideración administrativa llamada en otros países de oposición, revocación o reclamación.

Los recursos ordinarios que agotan la vía administrativa, pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia o perjudica al particular. Tenemos en primer lugar el Recurso de Reposición, llamado también Reconsideración Administrativa o Recurso Gracioso, la doctrina española lo llama Recurso de Reposición previo al Contencioso - Administrativo.

El Recurso de Reconsideración Administrativa se dá frente a los - actos que agotan la vía administrativa y constituye un derecho -- que tienen los particulares agraviados, para solicitar de la autoridad que dictó una resolución administrativa, lo modifique o - reconsidere por afectar un derecho subjetivo.

Los elementos de este recurso son los mismos que se han estudiado para caracterizar los recursos administrativos en general.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia nos dice:

"RECONSIDERACION.- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida - por la Ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desechar de plano; - pero cuando es interpuesta dentro de -- los quince días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y sustanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de - contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces -- tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del

artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo. " Tesis 507, pág.633. Segunda Sala.

#### LA REVOCACION ADMINISTRATIVA

Revocar es dejar sin efectos un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de revocatio, nuevo llanamiento.

En términos generales es dejar sin efecto una decisión, comprende también la anulación, sustitución de un orden o fallo por una autoridad administrativa.

En algunas ocasiones ha sido empleada como reconsideración, recurso jerárquico, oposición o inconformidad.

El Código Fiscal de la Federación nos ofrece un ejemplo de los casos de reclamación, artículo 234 y 236. Otras leyes administrativas reglamentan el recurso de revocación como el artículo 5o. de la Ley Federal de Expropiación; el artículo 231 de la Ley de Inversiones y Marcas; Ley Sobre el Registro de Transferencia de Tecnología, artículo 14 y otros ; artículo 73 de la Ley General de Obras Públicas.

El artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales . 8-I-1982 orden:

"Las resoluciones a que se refiere el artículo 17, podrán ser reclamadas ante la autoridad administrativa, de acuerdo con lo que establezcan las leyes aplicables. A falta de disposición en dichas leyes, o cuando -- las mismas sean insuficientes, se estará a las siguientes reglas:



I.- Quien sufra un perjuicio individual directo y actual, podrá oponerse por -- escrito ante la misma autoridad que ha-- ya dictado la providencia.

II.- Esta instancia deberá promoverse - dentro de los treinta días siguientes - al de la notificación; al opositor o al del inicio de la ejecución, cuando no - haya habido notificación.

III.- Salvo casos urgentes de evidente- interés público a juicio de la autori-- dad, está interpuesto el recurso, debe-- rá suspender la ejecución de la resolu-- ción impugnada previo el agotamiento de la garantía bastante que al recurrente- se señale, y tomar las medidas adiciona-- les que fueren necesarias para salva -- guarda de los intereses nacionales.

IV.- Interpuesto el recurso se comunica-- rá al tercero interesado si lo hubiere y se considera un término de treinta -- días para pruebas, es admisible toda -- clase de pruebas salvo la confesional.

V.- La autoridad podrá mandar practicar de oficio los estudios y diligencias -- que estime oportuno, durante la tramita-- ción del recurso.

VI.- Desahogadas las pruebas admitidas- o concluido el plazo a que se refiere - la fracción IV, quedará el expediente - durante diez días a la vista del oposi-- tor y del tercero para que aleguen.

VII.- Dentro de los diez días siguien-- tes, se dictará la resolución que co-- rresponda, la autoridad no tendrá que - sujetarse a las reglas especiales de -

valoración de las pruebas pero estimará cuidadosamente las ofrecidas y se ocupará de todas las argumentaciones presentadas, y

VIII.- Las resoluciones se comunicarán a los interesados por correspondencia registrada con acuse de recibo o de otra manera fehaciente."

#### RECURSO DE REVISION O REVISION JERARQUICA O REVISION ADMINISTRATIVA.

Entre los recursos ordinarios que se dan frente a los actos que no agotan la vía administrativa, que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, tenemos la revisión jerárquica.

En la Teoría del Derecho Administrativo, el recurso jerárquico es el que con más frecuencia se emplea, porque resulta más cómodo dirigirse a un funcionario superior para que modifique el acto lesivo. Es un principio de derecho administrativo que el recurso jerárquico debe considerarse expresamente por una ley o reglamento. La jerarquía administrativa es un grado y orden de los funcionarios de la administración pública.

JERARQUIA, significa superposición de grado en una organización autoritaria de agentes, de tal suerte que los agentes inferiores no realicen sólo sus funciones bajo la obligación directa y única de observar la ley. Por otra parte, los agentes jerárquicos, aún aquellos de grado igual, no forman un órgano colectivo, ellos no forman cuerpos, más que en la autoridad de jefe, al cual cada uno de ellos está ligado individualmente; la jerarquía es por lo tanto, un procedimiento de agrupación radicalmente opuesto al sindicalismo.

La revisión jerárquica, es un recurso administrativo establecido por la ley, con frecuencia cada una de las leyes administrativas alude a dichos recursos, este recurso se interpone ante el supe-

rior jerárquico de la autoridad administrativa que dictó la resolución para que revise la legalidad u oportunidad de la misma. Debemos aludir a la revisión que opera sin que la ley la establezca y que en una mera consecuencia de las relaciones jerárquicas, - si el funcionario inferior dicta una resolución ilegal, la autoridad administrativa jerárquicamente superior debe cuidar de que se mantenga el principio de legalidad enmendando los actos lesivos - al particular o contrarios al orden público. La doctrina administrativa mexicana se viene orientando aún en contra de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que la demanda de reconsideración apoya sólo en el derecho de petición, a que alude - el artículo 80. de la Constitución no es un recurso administrativo, lo mismo que el recurso de revisión, no apoyado en una ley. Los recursos especiales se pueden interponer ante un organismo administrativo especial o diferente al que dictó la resolución, así tenemos que en nuestra legislación podemos encontrarlos en el Código Fiscal de la Federación, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, Ley Federal para el Fomento de la Pesca etc...."

(1)

Por otro lado el autor Nava Negrete Alfonso divide los recursos administrativos en dos grandes grupos:

"... Toda clasificación obedece a un punto de vista que no es arbitrariedad sino modo de ver particular del que clasifica. A lo que se clasificado vendrá un vocablo con significación gramatical o jurídica. En tratándose de los recursos sucede igual. Se toma el efecto del recurso, la autoridad que lo resuelve, la acción que realiza esa autoridad, etcétera.

Comparando las clasificaciones de la doctrina y la regulación de la ley de los recursos administrativos, podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente su

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.L. México 1985. Págs. 593 a 595.

perior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial...Convenimos en llamar a los primeros recursos de --- reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende -- esta separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y re- visar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el - juicio formado primeramente sobre un acto y a rever lo hecho por- otro para rectificarlo o confirmarlo.

Otras expresiones se usan para calificar a los dos grupos de re-- cursos. Al de reconsideración llámasele también, recurso de repo- sición, de oposición, revocación, reclamación;al de revisión de-- nomínasele igualmente recurso jerárquico, revisión jerárquica, re- curso de alzada, jerárquico propio, recurso de nulidad, queja, se- gunda instancia etc.

Lo común de ambos es que concluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado. Difieren por cuanto que estos efec-- tos se emiten por distintas autoridades: la misma u otra diversa a la que dictó el acto en cuestión...."

(2)

Finalmente, el Lic. Emilio Margain Manatou nos da su clasifica-- ción diciendo :

"...las clasificaciones más importantes de las distintas clases- de recurso o medios de defensa que ante la administración pública pueden hacerse valer atendiendo a sus finalidades u objetivos, na- turaleza, etc., y así tenemos que el recurso administrativo se -- clasifica:

- a).- En atención a la autoridad ante quien se interpone.
- b).- En atención a quien lo interpone.
- c).- En atención al objeto que se persigue.
- d).- En atención a la materia.
- e).- En atención al ordenamiento que lo establece.
- f).- En atención a su naturaleza.
- g).- En atención a nuestra legislación federal.

En atención a la autoridad ante quien se interpone.- Existen --- tres clases de recurso en atención a la autoridad ante la que se interponen: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto; los que proceden ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

En atención a quien lo interpone.- En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se clasifica en : por --- quien tenga interés legítimo directo y por quien tenga interés in directo.

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

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

En atención al objeto que persigue. En atención al objeto que se persigue con el recurso, éste se clasifica en: El primero se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, en cuanto perjudica por causas ajenas - al fondo del asunto; o en otros términos, tiende a la revocación parcial o total de la resolución impugnada, por contener errores numéricos, de cálculos o de procedimiento.

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

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

Otras de revisión, en otras de reconsideración y en otras de revo  
cación.

Por ello, cuando el recurrente intitula incorrectamente el recurs  
o administrativo que promueve y con tal motivo la autoridad lo -  
rechaza, las Salas del Tribunal Fiscal han sustentado el siguien  
te criterio :

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- NO DEBEN SUJETARSE  
A FORMAS SACRAMENTALES.- Los recursos administr  
ativos no se encuentran constreñidos a fórm  
ulas sacramentales, porque las mismas están -  
suprimidas en nuestro Derecho Positivo como se  
desprende de los artículos 270 y 271 del Códig  
o Federal de Procedimientos Civiles, 82 del -  
Código de Procedimientos Civiles para el Distr  
ito Federal... y 159 del Código Fiscal de la  
Federación. Por ello es incorrecto que la autor  
idad pretenda exigir como requisito de proced  
encia, que se incluya forzosamente el término  
"recurso de revocación", cuando el ocurso que se  
presente ante la autoridad, reuna los elem  
entos suficientes, para inferir que se trata  
de esa instancia " -- Revisión No. 119/83 -.

En atención a la materia.- La autoridad administrativa puede emit  
tir resoluciones que quedan sometidas unas al derecho administrat  
ivo, que son la mayoría, y otras al Derecho Privado. La doctrina  
nos dice que en atención a la materia pueden establecerse recurs  
os administrativos en los que se impugnen resoluciones que se -  
rigen por el Derecho Público y recursos administrativos que se han  
gan valer contra resoluciones que se norman por el Derecho Privad  
o, lo que es aceptable ya que si la autoridad administrativa, al  
celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo --  
conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las -  
autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la in  
tervención de dichos tribunales creándose recursos administratio

vos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares.

En atención al ordenamiento que lo establece.- Se considera que es ley formalmente legislativa el ordenamiento que expide el órgano a quien la Constitución le confiere dicha facultad y que es un reglamento el ordenamiento expedido por el Poder Ejecutivo, salvo los casos de decreto ley y decreto delegado. De esto se desprende que los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento, pero siempre y cuando en este último supuesto, el reglamento no sea de ejecución, esto es, un ordenamiento que tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible la aplicación práctica de la misma ley, pues si la ley no establece un recurso administrativo, el reglamento de ejecución no puede crearlos ya que establecería un medio de defensa no previsto en aquel ordenamiento y que coartaría los derechos que otorgan ordenamientos de mayor jerarquía jurídica, como en nuestro país lo es la Ley de Amparo o el Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior, se concluye que el reglamento puede prever la existencia de un recurso administrativo sólo cuando se trate de un ordenamiento autónomo, como lo es el Reglamento de Policía o Buen Gobierno, ya que en este caso el reglamento no estará violando o excediéndose de ley alguna.

Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Fiscal ha aceptado que los recursos administrativos existentes en reglamentos de ejecución priven sobre el Código Fiscal de la Federación, al establecer en tratándose del recurso administrativo de revocación previsto en el artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, que es improcedente el juicio de nulidad en contra de las resoluciones de desechamiento del recurso de inconformidad que promuevan los particulares, al expresar que "...el acto impugnado es susceptible de combatirse mediante el recurso regulado en el artículo 26 del reglamento del artículo 133 (hoy 274) de la --

Ley del Seguro Social de 1943", con lo cual se coartan los derechos que a los particulares otorga un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo, ya que de no obtener el contenido del artículo 26 entonces no habría duda de que los perjudicados con el desechamiento del recurso administrativo de inconformidad que hubiesen promovido, podrían acudir directamente al Tribunal Fiscal.

En atención a su naturaleza.- El modelo del Código Tributario para la América Latina, clasifica el recurso administrativo en obligatorio y optativo.

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

Estaremos en presencia de un recurso administrativo cuando queda al criterio del particular el agotarlo o bien acudir directamente a juicio.

En atención a nuestra legislación federal.- Conforme a nuestra legislación federal podemos dividir en dos grandes grupos los recursos administrativos : recursos existentes en ordenamientos administrativos y recursos existentes en ordenamientos tributarios.

Los recursos existentes se clasifican en especiales y generales. Los primeros se encuentran consignados en ordenamientos que tienen el carácter de especiales, como lo son todos los previstos en las leyes administrativas. En materia tributaria el último recurso administrativo especial que existió se encontraba en el artículo 614 del extinto Código Aduanero.

El recurso administrativo es general cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto en el Código Fiscal de la Federación. En materia administrativa no hay aún un código administrativo que se aplique supletoriamente en lo que no prevean las leyes administrativas.

Todavía podemos hablar de recursos generales y de recursos específicos . Los primeros se agotan contra todo acto que tenga su origen - la aplicación de una ley y los segundos contra determinados actos de la misma.



Así tenemos que la mayoría de los recursos previstos en las leyes administrativas son generales y en cambio los consignados en el Código Fiscal de la Federación son específicos, esto es, el de nulidad de notificación procede sólo en contra de las que se hagan en contravención de las disposiciones legales; el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución contra determinados actos en los que no se impugna el origen de los créditos fiscales - etc.

Por lo tanto, si invocamos el recurso de oposición al procedi-- miento administrativo de ejecución cuando se ha violado el proce-- dimiento de notificación, la autoridad rechazará por improcedente el recurso.

La Sala Superior, en la Revisión No. 578/79, nos dice al respec-- to :

"RECURSOS.- SI NO SE REUNE EL PRESUPUESTO PROCESAL DEL OBJETO PUEDEN DESECHARSE O SOBRESERSE.- Entre los presupuestos pro cesales, los recursos tienen el relativo al objeto, o sea el acto que puede ser materia de impugnación en cada uno; por tanto, para que el recurso sea proceden-- te, el acto combatido en el mismo debe coincidir en su naturaleza y caracterís-- tica con el señalado por la disposición legal aplicable, como objeto o materia del recurso, y en caso contrario, se jus-- tifica que la autoridad deseche por im-- procedente el recurso interpuesto, o en caso de que lo hubiera admitido previa-- mente, lo sobresea, al darse cuenta de la falta del presupuesto procesal menciona-- do, sin que para ello se requiera de una disposición que específicamente autorice el sobreseimiento"

Visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de En  
ro - Mayo de 1981, Tomo I, p.356....."

(3)

Como se puede apreciar diversas son las clasificaciones que la -  
doctrina expone en materia de recursos administrativos sin embargo,  
la clasificación que podría adoptarse es la relativa a la autoridad  
quien resuelve el recurso, es decir, ya sea que sea la pro  
pia autoridad de donde emana el acto impugnado , la que resuelva  
el recurso o en su caso, otra autoridad jerárquicamente superior  
u otra diversa.

- (3) Margain Manatou Emilio. El Recurso Administrativo en México.  
Estudios Jurídicos. Diagnóstico Administrativo de Chihuahua,  
S.A.de C.V. Editorial Jus México. Págs. 31 a 37.

## C A P I T U L O I I I

### SUBSTANCIACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, ALGUNOS CASOS EN NUESTRA LEGISLACION

## 1.- PRINCIPIOS GENERALES.

En relación a este tema, en nuestra Doctrina el Lic. Nava Negrete expresa que :

"...La construcción de un procedimiento administrativo adecuado a la función administrativa por analizar, impone continua observación y sistematización de los elementos que lo integran. A éste propósito se encaminaron las propuestas de los delegados asistentes al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia el año de 1936, señalando como rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo:

- 1.- Principio de la audiencia de las partes.
- 2.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.
- 3.- Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.
- 4.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
- 5.- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
- 6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares. Y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular, debe proveer la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien la infrinja...."

(1)

Ahora bien, este mismo autor manifiesta que:

"...la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos establecido por la ley para inconstituirse ante la Administración activa generadora del acto que se impugna. Es el recurso administrativo un procedimiento desarrollado

(1) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México 1959. Págs. 77 y 78.

en la esfera de la Administración y no un proceso o juicio ni rúa jurisdiccional promovida ante un tribunal...."

(2)

Asimismo, dicho autor concluye que:

"...el conjunto de actuaciones mediante las cuales la Administración dicta sus resoluciones, especialmente en cuanto éstas afectan a derechos de particulares, no constituyen un proceso sino un procedimiento....No es uniforme la regulación que la ley hace de sus fases y actos y la doctrina opta por la sencillez de su contenido. Domina un procedimiento escrito, rápido, mayor certidumbre - en la terminación del procedimiento sujeto a términos precisos, - simplificado hasta pecar a veces de lacónico, mayor vinculación - de quien resuelve el recurso con el recurrente que en el procedimiento de producción (audiencia de alegatos), irregular determinación de las pruebas y su valor probatorio, una precisa regulación de las condiciones de notificación de los actos del procedimiento y su resolución; fijación de los actos que pueden impugnarse o libertad para impugnar las decisiones de una autoridad o respecto - de una materia, en fin, que la estructuración del procedimiento - no siempre es afortunada y coherente.

Contando estos rasgos generales y algunos otros matices, nuestro derecho en la normación del procedimiento de impugnación presenta una doble postura : a) Sigue el modelo judicial, o b) Se separa para crear uno apropiado o cuando menos distinto.

Numerosos son los casos en que sólo se nota una influencia del procedimiento judicial o más bien diríamos que se trata de una -- participación en una teoría general del procedimiento en que por igual abrevan judicial y administrativo..." Lo anterior versa sobre lo que el autor en cuestión señala como los caracteres generales que ofrece el procedimiento de impugnación..."

(3)

En nuestra opinión, la regulación jurídica de los recursos adminis

(2) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 89

(3) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 90 y 91.

trativos en la Legislación Mexicana, no tiene un carácter uniforme o se rigen por principios comunes o generales. puesto que desde el nombre del medio de impugnación, hasta los plazos, y el mismo procedimiento de sustentación de los recursos, difieren en cada uno de los recursos administrativos que regula nuestra legislación.

Es por lo anterior, que actualmente el estado se ha preocupado -- porque en el Ordenamiento Jurídico Uniforme se regule, a los recursos administrativos con el propósito de evitar la disgregación y la falta de uniformidad, e incluso lo que se procura es que el particular tenga certeza de cuales son los medios de impugnación de que goza para defender sus intereses o derechos legítimos.

Sobre el particular sería muy ilustrativo observar como en nuestra legislación se regulan algunos Recursos Administrativos y reaffirmar nuestra posición al respecto, es decir, de que existe una anarquía en la regulación de los recursos administrativos en nuestras leyes.

2.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1978.).

En el Reglamento General de Seguridad e Higiene en su Capítulo - regula a los Recursos Administrativos como sigue:

- a) Denominación.- Se le denomina recurso administrativo. (art.266)
- b) Procedencia.- Este recurso administrativo en materia de Seguridad e Higiene, el particular que resulte afectado por una resolución emitida por la autoridad competente es decir, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o las Delegaciones Federales del Trabajo de conformidad con los artículos 5o. fracción-XX del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y los Acuerdos Delegatorios Nos. 01-1769 del -- 20 de abril de 1979 y 01-2778 del 30 de abril de 1981 por medio de los cuales podrán interponer recurso contra las resoluciones que afecten sus intereses ante el Secretario del Trabajo quien sera la autoridad idonea para resolver en definitiva.
- c) Término para la interposición del recurso. Se otorga al particular afectado la posibilidad de recurrir ante la autoridad -- dándole un plazo de 15 días hábiles a partir de la notifica-- ción de una sanción como se encuentra establecido en el (art. 266).
- d) Forma del recurso.- Este debe de ser por escrito (art.267).
- e) Documentos que deben acompañarse.- Los documentos justificativos de la personalidad del promovente de conformidad con el -- artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo. (art 268)  
No se admiten pruebas distintas a las rendidas durante la tramitación del procedimiento.
- f) Plazo para el desahogo de pruebas.-Se dan 15 días para el --

esahog de las pruebas, en el caso de que las propuestas por el interesado le hubieren sido desechadas indebidamente o no hubieren sido desahogadas o perfeccionadas por motivos no imputables al oferente. (art. 269)

- g) Resolución.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del órgano revisor facultado para ello, podrá formular previo estudio del expediente o mejor dicho de los autos contenidos en el dictamen definitivo con base en el cual, confirmará, modificará o revocará la sanción como lo establece el art. 270.
- h) Efectos del recurso.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal. (art. 271).

A continuación se muestran los formatos que la Secretaría de Trabajo emplea en la resoluciones que se emiten por el Secretario de dicha Dependencia Pública en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, para así poder apreciar con más claridad la substanciación de un recurso administrativo .

Y así tenemos que :

- a) Recurso Improcedente por materia;
- b) Recurso Improcedente al no acreditarse la personalidad;
- d) Recurso Improcedente por ser extemporaneo;
- d) Recurso Infundado y
- e) Recurso en el que se revoca la resolución impugnada.





SECRETARÍA DEL TRABAJO  
Y PREVISIÓN SOCIAL

SECRETARÍA PARTICULAR FEB-1

SECCIÓN: 77

ASUNTO:

CONCEPTO:

ASUNTO: **ES IMPROCEDENTE EL RECURSO  
POR MATERIA.**

**V I S T O** para resolver el recurso administrativa hecho -  
valer por el patrón

con domicilio en

en contra de la resolución de fecha  
dictada por la

en el expediente N.º.

#### RESULTANDO

Mediante la resolución impugnada, se sancionó al citado pa-  
trón, al que interpuso recurso administrativo en contra de  
la misma.

#### CONSIDERANDO

**UNICO.-** Resulta innecesario entrar al estudio de los agre-  
vios que se hacen valer en el recurso toda vez que el mis-  
mo es materialmente improcedente, pues el único recurso pro-  
viene ante el Titular de esta Secretaría, es el señalado -  
en los artículos 266 a 271 del Reglamento General de Seguri-  
dad e Higiene en el Trabajo, el cual procede únicamente  
contra resoluciones en las que se imponen sanciones por  
violaciones a las normas de seguridad e higiene, por lo --  
que en la especie, al tratarse de una resolución en la que  
se cometen violencias a normas diversas, surge la inpro-  
cedibilidad del recurso.

Por la exposición y con fundamento en los artículos 40 Fra-  
cción I, XI y XIX de la Ley Orgánica de la Administración  
Pública Federal; 50 Fracción XI del Reglamento Interior de  
la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 266, 267 y -  
268 relativos del Reglamento General de Seguridad e Higiene  
en el Trabajo, se

AL SECRETARIO GENERAL, CERRAR  
LOS ARCHIVOS CORRESPONDIENTES DE LA  
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARIA PARTICULAR 76

ASUNTO:  
FECHA:  
NUMERO DEL OFICIO:  
EXPONENTE:

ASUNTO:

### RESUELVE

PRIMERO.- Se desecha el recurso interpuesto por el patrón en contra de la resolución recurrida dictada por la en el expediente N.º.

SEGUNDO.- Ratifíquese.

Así lo recibió y firmo el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el de de mil novecientos ochenta y

LIC. ARSENIO FARELL CUBILLAS  
SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

S.C.P.

AL SEÑORADO DE LA OFICINA, CITESE  
LOS SEÑORES SECRETARIO DE LA OFICINA  
DEL SEÑOR SECRETARIO GENERAL.



SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARIA PARTICULAR

79

FIFP-1

SECCION:  
SESA:  
NUMERO DEL OFICIO:  
EXPEDIENTE:

ASUNTO: ES IMPROCEDENTE EL RECURSO

VISTO para resolver el recurso administrativo hecho valer por el C. quien se ostenta como Apoderado Legal de la empresa con domicilio en en contra de la resolución de fecha dictada por la en el expediente N.º.

#### RESULTANDO

Mediante la resolución impugnada, se sancionó al citado patrón, el que por medio de quien se ostenta como su representante legal interpuso recurso administrativo en contra de la misma.

#### CONSIDERANDO

UNICO.- Resulta innecesario entrar al estudio de los agravios que se hacen valer en el recurso, toda vez que el mismo es notoriamente improcedente, al no quedar la personalidad debidamente acreditada como lo establece el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en relación con el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, según su artículo 1º transitorio; y en virtud de que de las constancias de autos que integran el expediente en que se actúa, se desprende que quien se ostenta como el representante legal del patrón no acreditó tal personería, consecuentemente no existe legitimación activa para comparecer en esta instancia en nombre de

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 60 Fracción I, XI y XIX de la Ley Orgánica de la Administración --



SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARIA PARTICULAR

80

FIFA-1

SECCION:

- 2 -

MESA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

ASUNTO:

Pública Federal, 50 fracción XX del Reglamento Interior - de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 266, 268 y demás relativos del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se

### RESUELVE

PRIMERO.- Se desecha por improcedente el no acreditar la personalidad con que se ostentó en el recurso promovido - por en representación de

en contra de la resolución de fecha dictada por la

en el expediente Núm.

SEGUNDO.- Notifíquese.

Así lo resolvió y firma el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el de mil novecientos ochenta y

LIC. ARSENIO FARELL CUBILLAS  
SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

C.D.P.

EL COMPROBANTE DE ESTE DOCUMENTO, CUBILLAS  
LIC. ARSENIO FARELL CUBILLAS, SECRETARIO DEL TRABAJO Y  
PREVISION SOCIAL, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA, EL DIA 15 DE ABRIL DE 1980.



SECRETARÍA DEL TRABAJO  
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARÍA PARTICULAR 81  
FIC-1

REGIÓN:

AREA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

ASUNTO: ES IMPROCEDENTE EL RECURSO  
POR EXTEMPORANEO.

VISTO para resolver el recurso administrativo hecho valer por el patrón

con domicilio en

en contra de la resolución de fecha dictada por le

en el expediente Núm.

#### RESULTANDO

Mediante la resolución impugnada se sancionó al citado patrón el que interpuso recurso administrativo en contra de la misma.

#### CONSIDERANDO

UNICO.- Resulta innecesario entrar al estudio de los agravios que se hacen valer en el recurso, toda vez que es notoriamente improcedente, ya que de conformidad con el artículo 266 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el patrón cuenta con 15 días para interponerlo y al no haberlo hecho así, dicho recurso resulta extemporáneo.

En efecto, en el caso concreto se hace evidente la extemporaneidad del recurso, ya que de las constancias de autos -- que integran el expediente administrativo, se desprende que la resolución impugnada, fue notificada el

surtiendo sus efectos el día

y empezó a correr el término

no de 15 días hábiles, el

fenaciendo dicho plazo el

hecho el descuento respectivo de los días

AL COMISIONADO EN JEFE DEL AREA DE ATENCION  
AL TRABAJADOR CONTRIBUYENTE EN EL CASO  
DEL SEÑOR EMPLEADO OFICINISTA



SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARIA PARTICULAR

82

FIFA-1

SECCION:

- 2 -

DESA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

ASUNTO:

Pública Federal, 50 Fracción XX del Reglamento Interior -  
de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 266, 268  
y demás relativos del Reglamento General de Seguridad e -  
Higiene en el Trabajo, se

### RESUELVE

PRIMERO.- Se desecha por improcedente el no acreditar la  
personalidad con que se ostentó en el recurso promovido -  
por  
en representación de

en contra de la resolución de fecha  
dictada por la

en el expediente Núm.

SEGUNDO.- Notifíquese.

Af lo resolvió y firma el Secretario del Trabajo y Previ-  
sión Social, el de de mil  
novecientos ochenta y

LIC. ARSENIO FARELL CUBILLAS  
SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

C.C.P.

AL COMPTAR EN ESTE OFICIO, CITARE  
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO  
DEL ANEXO Y SUPERVISE SU EMISION.



SECRETARIA DEL TRABAJO  
PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARIA PARTICULAR

83

FAI-1

SECCION:  
CASA:  
NUMERO DEL OFICIO:  
EXPEDIENTE:

ASUNTO: SE RESUELVE RECURSO

VISTO para resolver el recurso administrativo hecho valer por el patrón  
con domicilio en  
en contra de la resolución de fecha  
dictada por la  
en el expediente N.º.

#### RESULTANDO

Mediante la resolución impugnada se sancionó al citado patrón el que interpuso recurso administrativo en contra de la misma.

#### CONSIDERANDO

PRIMERO.- En virtud del principio de economía procesal se omite la transcripción de los argumentos vertidos por el recurrente en su escrito de inconformidad y en consecuencia, esta autoridad se avoca a continuación a examinar dichos argumentos.

SEGUNDO.- Son infundadas las alegaciones educidas por el recurrente en el escrito de inconformidad, en virtud de las siguientes consideraciones:



SECRETARIA DEL TRABAJO  
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARIA PARTICULAR

SECCION:  
RESA  
NUMERO DEL OFICIO:  
EXPEDIENTE:

ASUNTO:

84  
PAI-1

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 40 Fracciones I, XI y XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 50 Fracción XX del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 266, 267 y demás relativos del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se

R E S U E L V E

PRIMERO.- Es infundado el recurso interpuesto por el pectón en contra de la resolución recurrida, dictada por la en el expediente N.º.

SEGUNDO.- Se confirma en todas y cada una de sus partes la resolución impugnada.

TERCERO.- Notifíquese.

Así lo resolvió y firmó el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el de de mil novecientos ochenta y

LIC. ARSENIO FARELL CUBILLAS  
SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

C.C.B.





SECRETARÍA DEL TRABAJO  
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA: SECRETARÍA PARTICULAR

85  
FAF-1

SECCION:  
MESA  
NUMERO DEL OFICIO  
EXPEDIENTE:

ASUNTO: SE RESUELVE RECURSO

V I S T O para resolver el recurso administrativo hecho valer por el patrón

con domicilio

en contra de la resolución de fecha dictada por la

en el expediente Núm.

#### R E S U L T A N D O

Mediante resolución impugnada se sancionó al citado patrón el que interpuso recurso administrativo en contra de la misma.

#### C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- Se omite la transcripción de todos y cada uno de los afores dichos hechos valer por el recurrente en su escrito de inconformidad, toda vez que es suficiente para revocar la resolución impugnada, el que a continuación se transcribe literalmente:

AL CONTESTAR ESTE OFICIO, CITARSE  
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO  
DEL ANEXO SUPERIOR GISECHO



**3.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD**  
 (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1964).

En la Ley General de Salud en su Capítulo IV regula a los recursos administrativos en:

- a) Denominación.- Este recurso administrativo se denomina "de inconformidad" (art. 438)
- b) Procedencia.- 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 (art. 438).
- c) Término para que se interponga el recurso.- El plazo para interponer el recurso será de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución o acto que se recurra (art. 439).
- El recurso se interpondrá ante la unidad administrativa que -- hubiere dictado la resolución o acto combatido, directamente o por correo certificado con acuse de recibo. En este último caso, se tendrá como fecha de presentación la del día de su depósito en la oficina de correos. (art. 440).
- Al recibir el recurso, la unidad respectiva verificará si éste es procedente y si fue interpuesto a tiempo debe de admitirlo, o en su caso, requerir al promovente para que lo aclare, concediéndole al efecto un término de 5 días hábiles (art. 443).
- d) Forma del Recurso. Debe ser por escrito (art. 440).
- e) Documentos que se deben de acompañar.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, las pruebas que se ofrecen deben tener relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, presentar el original de la resolución (art.

441 )

No se admitirá la prueba confesional (art. 442).

En la substanciación del recurso sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia y las supervenientes.- (art. 444 Primera Parte)

- f) Plazo para desahogo de pruebas.- Las pruebas ofrecidas que procedan, se admiten y su desahogo dispone de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que hayan sido admitidas (art. 444 Segunda Parte).

La tramitación del recurso de inconformidad se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto al ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas.

- g) Resolución.- La Unidad respectiva emite una opinión técnica -- del asunto dentro de un plazo de 30 días contados a partir del auto admisorio, y de inmediato remite el recurso y expediente al área competente de la Unidad Sanitaria que corresponda. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su titular resolverá los recursos que se interpongan y al efecto podrá confirmar, modificar o revocar el acto (art. 445).

El Titular de la Secretaría en uso de las facultades que le -- confiere la Ley Organica de la Administración Pública Federal podrá delegar las atribuciones consignadas en el artículo 445, sólo en los casos en que los actos o resoluciones recurridas -- no hayan sido emitidos directamente por él.

- h) Efectos del Recurso.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de las sanciones pecunarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

Deben satisfacerse los siguientes requisitos:

I.- Que lo solicite el recurrente.

II.- Que no siga perjuicio al interés social, ni se contraven-- gan disposiciones de orden público y

III.- Que fueren de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al recurrente, con la ejecución del acto o resolución combatida (art. 448).

Finalmente se muestra como la Secretaría de Salud, substancia los recursos de inconformidad en materia de Salud, exponemos los formatos que se emplean en las resoluciones que se emiten por dicha Dependencia, así tenemos:

- a) Cuando se confirma la resolución;
- b) Cuando se modifica la resolución y
- c) Cuando se revoca la resolución.



DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
E INTERNACIONALES.

Expediente número 102/019.1/708

SECRETARIA  
DE SALUD

México, D. F., 01 AGO. 1988

Vistos para resolver los autos del expediente citado al rubro, que se formó con motivo del recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 438 de la Ley General de Salud, hecho valer por el C. EDUARDO RIVADENEYRA FARRERA, representante legal de COMPANIA OPERADORA DE TEATROS, S.A., en contra de la multa número 1161/88 que por la cantidad de \$124,240.00 (CIENTO VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS 00/100 M.N.) le impuso el Director de Vigilancia Sanitaria, con fecha 19 de septiembre de 1988, y

R E S U L T A N D O

I.- El procedimiento administrativo correspondiente se inició con motivo de la visita de inspección practicada con fecha 3 de febrero de 1988, en la cual se encontraron las irregularidades sanitarias asentadas en el acta de inspección número 9804.

II.- A fin de preservar la garantía de audiencia por oficio número 8801102 se citó a la recurrente para ser oída con relación a las infracciones sanitarias que se le imputan, y, en su caso, exhibiera las pruebas que estimare pertinentes.

III.- Con fecha 19 de septiembre de 1988, el Director de Vigilancia Sanitaria impuso a la recurrente una multa de \$124,240.00 (CIENTO VEINTICUATRO MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS 00/100 M.N.) por violación a las diversas disposiciones sanitarias precisadas en la propia resolución impugnada.

IV.- En contra de la multa anterior el particular afectado interpuso el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 438 de la Ley General de Salud, manifestando lo siguiente: Que la COMPANIA OPERADORA DE TEATROS, S.A., es una empresa paraestatal y que la resolución impugnada resulta nula, por que su mandante no tuvo conocimiento del acta número 9804 porque no se llevó a cabo con su representante legal y si con otra persona que no acreditó su representación, por lo mismo si el acta resulta nula, también la resolución.

Que la resolución resulta nula, porque los preceptos que se violaron se refieren a hipótesis totalmente diferentes a los mencionados en el punto I de la resolución que se impugna.

Que la resolución no se encuentra debidamente fundada ni motivada, porque el precepto que se violó en la hipótesis



SECRETARIA  
DE SALUD

tesis se apoya para la imposición de la sanción, que el 422 de la Ley de la Materia resulta indebidamente aplicable porque se debió tomar las reglas que señala el 418 de la misma Ley. Por lo antes expuesto solicita se declare la nulidad del acto propugnado en base a su escrito de inconformidad.

Pruebas ofrecidas: Fotocopia de la resolución definitiva; acta de inspección número 009804 de fecha 3 de febrero de 1988; la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto.

C O N S I D E R A N D O

1.- El suscrito es competente para resolver el presente recurso de inconformidad conforme a lo dispuesto por los artículos 445 y 446 de la Ley General de Salud y 9 fracción XVIII del Reglamento Interior de esta Secretaría.

2.- Del análisis realizado a las constancias existentes en el expediente respectivo, esta autoridad se avoca al estudio de los agravios vertidos por el recurrente de la siguiente manera: Por lo que respecta a su primer agravio, en ningún momento se violan las disposiciones de la Ley General de Salud, toda vez que esta autoridad en el acto de inspección y en el de notificación de la resolución que se imputa, se apego a lo ordenado por las disposiciones inherentes, es decir, el numeral 400 de la Ley obliga a "los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos o conductores de vehículos objeto de inspección, a permitir el acceso y a dar facilidades e informes a los inspectores para el desarrollo de su labor", por lo tanto es evidentemente que la inspección se puede realizar incluso hasta con el ocupante del establecimiento sin ser necesario que sea el representante legal. Asimismo, la inspección se llevó a cabo conjuntamente con los C.C. Cuauhtémoc Zúñiga Molina y Manuel Cervantes Díaz, Administradores de dicho giro y cumpliendo lo dispuesto por el artículo 401 fracción IV Párrafo Primero que señala que: "La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma o de la orden de visita, se deberá hacer constar en el referido documento y no afectara su validez ni la de la diligencia practicada" cumpliendo el inspector sanitario con dicho requisito, en consecuencia, no se encuentra invalidada dicha acta. En relación a la notificación, a este respecto, el artículo 320 del Código de Procedimientos Civiles señala que: "Si la persona mal notificada o no notificada se manifiesta ante el Tribunal sabedora de la providencia, antes de promover el incidente de nulidad, la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos como si estuviera hecha con arreglo a la Ley. En este caso, el incidente de nulidad que se promueva será desechado de plano, por lo que también no se viola en su perjuicio la garantía de audiencia.



**SECRETARIA  
DE SALUD**

Ahora bien, en cuanto a la designación de los C.C. Víctor Rosales y Félix Granados, se observa claramente que éstos fueron designados por la autoridad al negarse los C.C. Cuauhtémoc Zúñiga Molina y Manuel Cervantes Díaz, administradores del giro y encargados de atender la visita de inspección a designarlos, toda vez que las personas que fungieron como tales son trabajadores de ese centro de trabajo y no personas de la autoridad.

En cuanto a lo manifestado en su segundo agravio, es parcialmente cierto, pero sin ser suficiente para poder revocar la sanción impuesta, toda vez que la cita equívoca de un precepto en la resolución no basta para que se encuentre indebidamente fundada, si se citan otras que basten para sustentarla, es decir, que efectivamente el artículo 37 del Reglamento de Ingeniería Sanitaria relativo a Edificios no se encuentra debidamente aplicado, sin embargo, la cita equívoca de una disposición no acarrea necesariamente que la misma no se encuentre debidamente fundada, en virtud de que se señalaron otras para sustentarla, para lo cual se transcriben los siguientes precedentes.

**FUNDAMENTACION y motivación de los actos de autoridad.**- Para que se den esos requisitos, basta que quede claro el razonamiento substancial. (S)  
R.T.F.F. 2a. Epoca, Año V, Septiembre 1983, Sala Superior, Página 124, número 45.

**FUNDAMENTO indebido.**- La cita equivocada de un precepto no lleva necesariamente a que la resolución se encuentre indebidamente fundada pues pueden señalarse otros que sean suficientes para sustentarla. (III)  
R.T.F.F. 2a. Epoca, Año VI, Marzo 1985, número 63, página 755.

**FUNDAMENTACION de un acto de autoridad.**- Caso en que resulta intrascendente un error en la cita de la fracción aplicable. (3a)  
R.T.F.F. 2a. Epoca, Año V, febrero 1984; Sala Superior, Página 672, número 50.

**FUNDAMENTACION y motivación.**- No carece de ella una resolución que cite diversos preceptos y uno de ellos no es aplicable. (6a)  
R.T.F.F. 2a. Epoca, Año VI, Sala Superior, agosto de 1983, página 34, número 44.





SECRETARIA  
DE SALUD

FUNDAMENTACION.- La cita equivocada de un precepto en la resolución, no basta para que se encuentre indebidamente fundada, si se citan, otras que basten para sustentarla.

R.T.F.F. 2a. Epoca, Año II, enero-febrero. 1980, Sala Superior, Página 109, número 10.

En otras palabras los demás artículos se encuentran debidamente aplicados y en relación estrecha con las anomalías cometidas.

Del estudio de su tercer agravio, es falso que la resolución definitiva se encuentre indebidamente fundada y motivada, en virtud de que existe plena relación entre las causas, motivos o razones que sirvieron de base para imponer la sanción con las disposiciones o fundamentos jurídicos aplicados al caso. Asimismo, la multa de ninguna manera se puede considerar ilegal, ya que el monto es el idóneo dada la cuantía que establece el artículo 422 de la multicitada Ley, ya que previo a la imposición de la sanción, se elaboró un estudio tomando en cuenta la gravedad de las infracciones; los daños que se puedan causar a la salud pública; la capacidad socioeconómica de la recurrente y tomando en cuenta, además, que las anomalías encontradas en el momento de la inspección son diversas y graves y que cada una merece una sanción en lo individual, en consecuencia, de ninguna manera se le violan los artículos 14 y 16 Constitucionales y 418 de la Ley General de Salud.

Así también, el recurrente en la presente instancia administrativa no presentó pruebas idóneas que logran desvirtuar las anomalías, por lo tanto se le da valor probatorio pleno al acta número 9804, por ser un documento público, en términos de los artículos 129, 130 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Por lo antes expuesto y con fundamento además en el artículo 39 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es de resolverse y se

R E S U E L V E

PRIMERO.- Procede y se CONFIRMA la multa número 1161/88 por la cantidad de \$124,000.00 (CIENTO VEINTICUATRO MIL PESOS 00/100 M.N.) impuesta a COMPANIA OPERADORA DE TEATROS, S.A., por el Director de Vigilancia Sanitaria en los términos que se dejaron explicados en el Considerando que informa este resolutive.

SEGUNDO.- Se concede al recurrente un plazo de quince días para que pague o acredite el pago del crédito de referencia en la caja recaudadora adscrita a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, Administración Tributaria, Dirección de Liquidación y Cobranza, Subdirección de Ejecución Fiscal, ubicado en 1ª calle de Goethe número 16, Quinto Piso, Colonia Anzures de esta Ciudad, quedando apercibido de que en caso contrario dicho crédito se hará efectivo por la vía que establece el Código Fiscal de la Federación.

TERCERO.- Notifíquese personalmente al recurrente y por oficio a la Dirección General impositora de la sanción.

Así lo resolvió y firma el Director General de Asuntos Jurídicos e Internacionales.

LIC. GONZALO MOCTEZUMA BARRAGAN.

ESV BA/RAMP /GFL. ahz  
VOL. 209

**DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
E INTERNACIONALES.****SECRETARIA  
DE SALUD****México, D. F., 01 AGO. 1989**

Vistos para resolver los autos del expediente cita do al rubro, que se formó con motivo del recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 438 de la Ley General de Salud, hecho valer por el C. MANUEL NOFFAL ZEPEDA, Médico Responsable del "BANCO DE SANGRE DEL HOSPITAL DE MEXICO, S. A.", en contra de la multa sin número que por la cantidad de \$ 2'194,560.00 ( DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS 00/100 M.N. ) le impuso el Director General del Centro Nacional de Transfusión Sanguínea en la Ciudad de México, con fecha 12 de abril de 1989, y

**R E S U L T A N D O**

I.- El procedimiento administrativo correspondiente se inició con motivo de la visita de inspección practicada con fecha 28 de febrero de 1989, en la cual se encontraron las irregularidades sanitarias asentadas en el acta de inspección número 115.

II.- A fin de preservar la garantía de audiencia por oficio número 008-89 se citó a la recurrente para ser oída con relación a las infracciones sanitarias que se le imputan, y, en su caso, exhibiera las pruebas que estimare pertinentes.

III.- Con fecha 12 de abril de 1989, el Director General del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, impuso a la recurrente una multa de \$ 2'194,560.00 ( DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS 00/100 M.N. ) por violación a las diversas disposiciones sanitarias precisadas en la propia resolución impugnada.

IV.- En contra de la multa anterior el particular afectado interpuso el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 438 de la Ley General de Salud, manifestando lo siguiente: Que la resolución combatida le causa agravios en sus considerandos III y V, porque desatiende las pruebas documentales que presentó, condenándolo indebidamente a que pague una multa; que en los expedientes sí existen datos clínicos aptos y suficientes para determinar la transfusión sanguínea aplicada de los pacientes, que en todos se realizó una investigación previa a la sangría para determinar con certeza la ausencia de antecedentes de riesgo en los donadores; que el dictamen que se emitió nunca se le dio a conocer dejando a su representada en estado de indefensión; que las transfusiones antes citadas no son imputables a su representada sino a los médicos responsables de los pacientes; que todos los casos con excepción de uno se trataban de urgencias médicas demostradas por los cuadros clínicos que en su momento se presentaron.



SECRETARIA  
DE SALUD

Que la causa agravio a su representada la resolución combatida en el punto VI del Considerando, porque fue emitida sin base táctica jurídica, que se llegaron a afirmar hechos totalmente falsos como que el acto de donar sangre pone en peligro la vida del donador; que en la imposición de la sanción se tomaron aplicaciones subjetivas sin apoyo; que su banco de sangre se encuentran ubicado en una colonia proletaria media baja, por lo que su clientela es variada; que la copia al carbon del oficio 507 de 11 de abril del año en curso, enviado a la Agencia Tributaria Central se giró con un día de anticipación, por lo que carece de justificación jurídica. Por lo antes expuesto solicita se suspenda la ejecución de la sanción pecuniaria impuesta.

Pruebas ofrecidas: Dos fojas útiles de María Eugenia Arenas de Becerril, cuatro fojas útiles de María de los Angeles Lima de López y tres fojas útiles de José Ureño Luna.

C O N S I D E R A N D O

1.- El suscrito es competente para resolver el presente recurso de inconformidad conforme a lo dispuesto por los artículos 445 y 446 de la Ley General de Salud y la fracción VIII del Reglamento Interior de esta Secretaría.

2.- Del análisis realizado a las constancias existentes en el expediente respectivo, esta autoridad se apoya al estudio de los agravios vertidos por el recurrente de la siguiente manera: Atendiendo a su primer agravio, es importante hacer notar que no le asiste la razón, toda vez que esa autoridad en su resolución definitiva en los Considerandos III y V tomó en cuenta todas y cada una de las pruebas documentales ofrecidas, como se aprecia de los mismos, en consecuencia, nunca se le condenó indebidamente a la multa que recurre, en virtud de que violó las disposiciones sanitarias que son de orden público e interés social y no de aplicación voluntaria de cada institución, en consecuencia, esa autoridad para imponer y aplicar las sanciones tantas veces aludidas sólo se apoya a lo establecido en la Ley General de Salud y en el Reglamento de Materia de Control Sanitario de la disposición de Organos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos en sus artículos 45 fracciones IV, V y VI, 4.ª fracción III incisos D, E y G, 5ª párrafo primero, que a su vez son muy claros a este respecto. Los argumentos esgrimidos relativos a que las transgresiones eran urgentes de ninguna manera exime a la empresa de cumplir con esas disposiciones. Por otro lado, el resultado del Dictamen Pericial que la Subdirección de Control Sanitario emitió, en ningún momento deja en estado de indefensión a esta recurrente, toda vez que el artículo 116 de la Constitución Política y demás prerrogativas constitucionales, aunado a que dicho dic-



SECRETARIA  
DE SALUD

tamen solamente se elaboró para valorizar los expedientes que como pruebas se presentaron a esta Secretaría y por lo mismo son para uso totalmente interno. Cabe señalar también, que la institución es responsable de las transfusiones realizadas, ya que como lo contempla el artículo 54 Segundo Párrafo del Reglamento antes citado, que dice: "Que la transfusión deberá llevarse a cabo por personal médico y de enfermería que actúe bajo la supervisión del Médico Responsable y realizarse con sujeción lo que señalen las normas técnicas que emita la Secretaría", lo que se corrobora con la confesión de la recurrente que admite que: "Las indicaciones recibidas para aplicar las transfusiones tantas veces mencionadas, justificadas o no, el Banco de Sangre no las emitió, sólo las sugirió y aconsejó, pero de manera alguna resulta responsable dicha institución por la decisión médica tomada".

Del estudio de su segundo agravio, se observa que no es cierto que el punto VI Considerando de la resolución que se combate le cause agravios, toda vez que en el mismo en ningún momento se afirma que el acto de donar sangre ponga en peligro la vida del donador, lo que afirma es que todas y cada una de las anomalías encontradas en la visita de inspección constituyen una flagrante infracción a la legislación sanitaria vigente y que a las unidades de sangre no se les habían practicado las pruebas de serología, motivo por el cual se considera que pueden poner en grave riesgo la vida de las personas sangradas, así como las de aquellas que reciben la sangre, a través de la transfusión, como está asentado en el acta de inspección, en donde el mismo Dr. Luis García Montes, encargado de conducir la visita, manifiesta los motivos de estas anomalías que son la exigencia por parte de la autoridad de que los médicos tratantes al transfundir la sangre realicen las pruebas exigidas por la Ley y sus Reglamentos, porque de no ser así, todos los casos serían considerados de urgencia y no se cumpliría con las disposiciones sanitarias.

Por otra parte, la resolución definitiva emitida por esta autoridad, la cual es la base y motivación para la sanción impuesta, se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que existe plena relación entre las causas, motivos o razones que sirven de base para imponer la sanción, con las disposiciones o fundamentos jurídicos aplicados al caso. Asimismo, la multa no se puede considerar ilegal, ya que el monto es el idóneo dada la cuantía que establece el artículo 421 de la Multitudinaria Ley, ya que previo a la imposición de la sanción, se elaboró un estudio tomando en cuenta la gravedad de las infracciones; los daños que pueden causar a la salud pública; los riesgos que las personas donadoras de sangre pueden causar, si no practican las pruebas de serología; la capacidad de fundir la sangre a los pacientes; la capacidad socioeconómica de la



SECRETARIA  
DE SALUD

recurrente y, además, que las anomalías encontradas en el momento de la inspección son diversas y graves y cada una merece una sanción en lo individual, en consecuencia, de ninguna manera se viola el Considerando en su VI fracción, tampoco le causa agravio y debe desestimarse lo asentado en la copia del oficio número 507 de fecha 11 de abril del año en curso, dirigido al Director de Liquidación y Cobranza de la Agencia Tributaria Central del D. F., toda vez que el original fue recibido en dicha Tesorería, según sello el 12 de abril de 1989, asimismo admite en su recurso que le fue notificada el mismo día del pronunciamiento de la resolución definitiva según escrito de notificación 12 de abril del año en curso, por lo que no existe ningún día de anticipación al giro del oficio y no le causa perjuicio alguno.

Vale aclarar que las infracciones sanitarias están de sobra acreditadas, sin embargo, tomando en consideración la disponibilidad que demuestra el Dr. Manuel Noffal Zepeda, responsable de dicho giro y también por haber practicado los análisis de laboratorio a cuatro unidades de sangre total en forma extemporánea, esta Dirección General modifica la resolución recurrida y la reduce a 138 días salario mínimo vigente \$8,640.00 (OCHO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.) lo que importa la cantidad de \$1,192,320.00 (UN MILLON CIENTO NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.) considerando para ello, además, que el giro se ubica en una zona de población con recursos medios altos.


Por lo antes expuesto y con fundamento, además, en el artículo 39 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es de resolverse y se

R E S U E L V E

PRIMERO.- Procede y se modifica la multa sin número por la cantidad de \$2,194,560.00 (DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS 00/100 M.N.) impuesta a BANCO DE SANGRE DEL HOSPITAL DE MEXICO, S.A., por el Director General del Centro Nacional de Transfusión Sanguínea, reduciéndola a la cantidad de \$1,192,320.00 (UN MILLON CIENTO NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS VEINTE PESOS 00/100 M.N.) en los términos que se dejaron expresados en el Considerando 2 que informa este resolutive.

SEGUNDO.- Se concede al recurrente un plazo de quince días para que pague o acredite el pago del crédito de referencia en la caja recaudadora adscrita a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, Administración Tributaria, Dirección de Liquidación y Cobranza, Subdirección de Ejecución Fiscal, ubicada en la calle de Gato número 10 (Calle Liso, Colonia Anzures de esta Ciudad, quedando apercibido que en caso contrario dicho crédito se hará efectivo por la vía que establece el Código Fiscal de la Nación.

Así lo resolvió y firma el Director General de  
Asuntos Jurídicos e Internacionales.



LIC. GONZALO MOCTEZUMA BARRAGAN.

ESV /ABA /RAMP /GFL.\*ahz  
VOL. 1489



SECRETARIA  
DE SALUD

C.G. 1

DEPENDENCIA:	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS E INTERNACIONALES
DELLÓN:	.....
TEMA:	.....
NÚMERO DEL OFICIO:	.....
FECHAMIENTO:	102/019.1/708

ASUNTO:

México, D. F.,

VISTOS para resolver los autos del expediente citado al rubro, que se formó con motivo del recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 438 de la Ley General de Salud, hecho valer por el C. José Guadalupe Emilian, Mandatario General de Compañía Operadora de Teatros, S. A., en contra de la multa número 1051/69 que por la cantidad de \$ 69,000.00 (SESENTA Y NUEVE MIL PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL) le impuso el Director de Vigilancia Sanitaria, con fecha 28 de junio de 1969, y

R E S U L T A N D O

I.- El procedimiento administrativo correspondiente se inició con motivo de la visita de inspección practicada con fecha 20 de febrero de 1969, en la cual se encontraron las irregularidades sanitarias asentadas en el acta de inspección número 061279.

II.- A fin de preservar la garantía de audiencia por oficio número 2301085 de fecha 20 de abril de 1969, se citó a la parte recurrente para ser oída con relación a las infracciones sanitarias que se le imputan, y, en su caso, exhibiera las pruebas que estimare pertinentes.

III.- Con fecha 28 de junio de 1969, el Director de Vigilancia Sanitaria impuso a la recurrente una multa de \$ 69,000.00 (SESENTA Y NUEVE MIL PESOS 00/100 M. N.) por violación a las diversas disposiciones sanitarias precisadas en la propia resolución impugnada.

IV.- En contra de la multa anterior, la afectada interpuso el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 438 de la Ley General de Salud, manifestando lo siguiente:

PRIMER AGRAVIO.- Que la resolución que se impugna resulta nula porque se basa en el acta de inspección número 41279 de fecha 20 de febrero de 1969, ya que la mencionada acta está afectada de nulidad, porque no se menciona quién nombró a los testigos de asistencia, al aludido o el inspector, y en consecuencia

AL CONTRARIO DEL OFICIO CITADO EN EL CUADRO NÚM. 102/019.1/708 EN EL CUADRO NÚM. 102/019.1/708





SECRETARIA  
DE SALUD

101 C.G.3

DEPENDIENTE:	_____
FECHA:	_____
MESA:	_____
NÚMERO DEL OFICIO:	_____
DEPENDIENTE:	102/019.1/708

- 2 -

**ASUNTO:**

negativa del visitado, asentado expresamente, al no haberlo hecho - así la autoridad, la resolución que se impugna resulta nula de pleno derecho.

**SEGUNDO AGRAVIO.** - Que la resolución que se impugna resulta nula porque se encuentra indobidamente fundada y motivada, lo anterior es así ya que fundar un acto de autoridad es señalar en el mismo acto de autoridad los preceptos legales aplicables al caso concreto, y por motivar, señalar también en el mismo acto de autoridad los motivos o razonamientos que llevaron a la autoridad a emitir el acto que se impugna.

Que la autoridad aplicó indobidamente la Ley General de Salud en Materia de Salubridad Local, siendo aplicable en el caso la Ley de Salud para el Distrito Federal.

Pide se declare nula la resolución que se impugna.

Ofrece como pruebas: las documentales públicas consistientes en: - el acta de inspección número 241275 de fecha 20 de febrero de 1989, y la resolución de fecha 28 de junio de 1989, la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana, consistientes en todo lo actuado hasta el momento de emitir la resolución que se impugna y en todo lo que le favorezca a su representada.

**C O N S I D E R A N D O**

1.- El suscrito es competente para resolver el presente recurso de inconformidad de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 445 y 446 de la Ley General de Salud y 9ª fracción XVIII del Reglamento Interior de esta Secretaría.

AL ENTREGAR ESTE OFICIO, CÍTESE LOS  
SUSCRITOS EN EL CUANDO SEA  
POSIBLE SUS JURES DEBIDAS.



SECRETARÍA  
DE SALUD

C. C. 3

EMPLACEMENTE:	102
SECCIÓN:	
NIVEL:	
NÚMERO DEL OFICIO:	
EXPEDIENTE:	102,019,1708

- 3 -

**ASUNTO:**

2.- Del análisis de los agravios formulados y según constancias que obran en el expediente respectivo, esta - autoridad se avoca al estudio de los mismos, de la siguiente manera:

Le asiste la razón a la parte recurrente, - toda vez que en el caso se aprecia que se trata de un asunto de salubridad local, regulado por la Ley de Salud para el Distrito Federal en su Capítulo X relativo a los centros de reunión y espectáculos públicos, en tal razón, fue este ordenamiento el infringido, en su caso, y no la Ley General de Salud erróneamente aplicada, por lo tanto, se violan en perjuicio de la recurrente los artículos 14 y 16 Constitucionales, al no encontrarse debidamente fundada la resolución recurrida, ya que no precisa el precepto legal aplicable al caso concreto que nos ocupa. Además, se contradice con el artículo Cuarto del Acuerdo Secretarial número 59, que fija la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría de Salud que ejercen funciones de control y vigilancia sanitarios, respecto de los giros o establecimientos, actividades, productos, equipo y autorizaciones sanitarias que les asigna el Reglamento Interior de la misma Secretaría y que delega facultades para su ejercicio por parte de los Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal, este órgano, hasta en tanto el Gobierno del Distrito Federal asuma la operación, ejercerá la vigilancia y control sanitarios sobre los giros o establecimientos y actividades materia de salubridad local que se establecen en el anexo número 4 del mismo Acuerdo; en consecuencia, este numeral debió haber sido citado en la resolución recurrida por ser el que habilita a la autoridad sancionadora a ejercer estas facultades sanitarias en giros de salubridad local, como en el caso que se estudia.

Sostiene la anterior consideración la Jurisprudencia número 373, publicada a fojas 135 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, - Compilación 1917-1985, que en seguida se reproduce:

AL COPIAR ESTA OFICINA CÍENBIS POR  
D.F. ENTENIENDO EN EL CLASIFICAR  
ACUANDO SUFICIENTES DELAIDA



SECRETARIA  
DE SALUD

- 4 -

103 C.G.-3

DEPENDENCIA:	_____
RELACION:	_____
AREA:	_____
NÚMERO DEL OFICIO:	_____
EXPEDIENTE:	-102/019.1/708

**ASUNTO:**

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION**

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

Por lo antes expuesto y con fundamento, además, en el artículo 39 fracción XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se decide resolverse y se

**R E S U E L T O**

**PRIMERO.-** Procede y se **REVOCA** la multa número 1051/68, por la cantidad de \$ 62,000.00 (SESENTA Y NUEVE MIL PESOS 00/100 M. N.) impuesta por el Director de Vigilancia Sanitaria a Compañía Operadora de Teatros, S. A., en los términos que se señalan con explicación en el Considerando 2 que informa este resolutivo.

**SEGUNDO.-** Notifíquese personalmente a la parte responsable y por oficio a la Dirección correspondiente.

Así lo resolvió y firma el Director de los Servicios de Asuntos Jurídicos e Internacionales.

LIC. GONZALO HERRERA BARRAGAN

10/10/68

10/10/68

AL SEÑOR DIRECTOR DE VIGILANCIA SANITARIA  
CALLE DE LA SALUD, S/N. C. P. CUERPO DE  
SALUD, SECCION DE ASUNTOS JURIDICOS E INTERNACIONALES

COMPANIA OPERADORA DE TEATROS, S.A.

15788

AGO 11 11 57 AM '88

RECEPCION

SERVICIOS DE SALUD PUBLICA  
EN EL DISTRITO FEDERAL.  
PRESENTE.

JOSE GUADALUPE EMILIAN, Mandatario General para Pleitos y Cobranzas de la "COMPANIA OPERADORA DE TEATROS", S.A., personalidad que tengo registrada ante esa autoridad en el libro de personerías con el número 4525 señalado como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones al Mazanillo del Edificio Número Veintiseiete de La Calle de Veracruz, Colonia Juárez, C.P. 06600, en esta Ciudad, autorizando para los mismos fines a los Licenciados ERNESTO GARCIA MONTAÑO Y BERNARDO FLORES MEDVEZ, ante usted comparezco y expongo:

Que con fundamento en los Artículos 105, 106 y 107 de la Ley de Salud para el Distrito Federal, vengo a nombre de mi mandante, a interponer el presente Recurso de Inconformidad, en contra de:

- a).- El Acta de Inspección Número 041279 de fecha 20 de febrero de 1988, levantada en el Cine "SAVOY" de esta Ciudad.
- b).- La resolución de fecha 28 de Junio de 1988, en la que se impuso a mi mandante un multa por la cantidad de \$65,000.00 (SESENTA Y NUEVE MIL PESOS 00/100 N.N.).

ANTECEDENTES

I.- "COMPANIA OPERADORA DE TEATROS", S.A., es una Empresa integrante del Sector Público Federal Parastatal con número de Registro 04140 otorgado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, el veintiocho de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y en cumplimiento de su objeto social, resulta operaria de diversas Salas Cinematográficas en toda la República Mexicana.

II.- Con fecha 4 de agosto de 1988, se notificó la resolución que mediante este recurso se impugna.

Como la promovente considera que los actos que se impugnarán, adolecen de varias irregularidades conforme a derecho, se interpone el presente Recurso, al te-

por de las siguientes:

#### CAUSALES

PRIMERA.- La resolución que se impugna resulta nula porque se basa en un Acto de Inspección que no se llevó a cabo con el Representante Legal de el mandante, y si con otra persona que en ningún momento de la diligencia acreditó tal representación, por lo que se dejó a el mandante en total estado de indefensión, al no hacer valer su derecho de nombrar a los testigos de asistencia que necesariamente tienen que estar pendientes en el desarrollo de la visita de inspección, — por lo que se debe declarar la nulidad de la resolución que se impugna, por violarse en contra de el mandante el Artículo 16 Constitucional, así como el Artículo 85 Fracción II de la Ley de Salud para el Distrito Federal, ya que en el Acto de Inspección Número 4279 de fecha 20 de febrero de 1989, de la cual deriva la multa impuesta a el mandante no contiene de una manera fehaciente quién de las partes nombró a los testigos de asistencia; lo anterior es así, ya que en el acta mencionada se contiene únicamente en forma impresa, lo siguiente:

#### "TESTIGOS DE ASISTENCIA"

El responsable de atender la inspección es requerido para designar dos testigos de asistencia, advirtiéndole que de no hacerlo, el suscrito inspector — ocasionado en su rebeldía hará la designación".

De lo transcrito anteriormente, se puede observar que no se contiene de una manera fehaciente el nombramiento de testigos, por lo que la multa impuesta a el mandante, resulta nula de pleno derecho por ser violatoria de las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica consagradas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales.

Se cita en apoyo a lo anteriormente expuesto, la siguiente tesis de jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

#### TESIS DE JURISPRUDENCIA APLICADAS POR LA SALA SUPERIOR.

"ACTAS DE VISITA DOMICILIARIAS.- DESIGNACION DE TESTIGOS PARA LA VALIDEZ

DE LAS.- En la s Actas de Visita Conciliaris, debe asentarse de manera expresa que se requirió al ocupante para designar a dos testigos y en su caso, que éste se negó a hacerlo, no siendo lícito pretender satisfacer este requisito a base de inferencias, toda vez que no se trata de meras formalidades sino de solemnidades esenciales a la categoría de Garantía Individual de Seguridad Jurídica conforme al texto del Artículo 16 Constitucional.

TESTIS DE JURISPRUDENCIA SUSTENTADA POR LA SALA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE CONFORMIDAD A LO PREVISTO POR EL ARTICULO 231 DE LA FRACCION III DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION AL RESOLVER LAS REVISIONES 55/75, /6971/73 DE 22 DE FEBRERO DE 1978, 27/76/5284/76 y 813/78/1085 DE 2 DE FEBRERO DE 1979.

SEGUNDA.- La resolución que se impugna resulta nula porque se encuentra indebidamente fundada y motivada, violando en consecuencia en contra de su mandante las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica consagradas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales, lo anterior es así, ya que en materia de Salubridad Local, se debió aplicar a su mandante, la Ley de Salud para el Distrito Federal, y no la Ley General de Salud como lo hizo esa autoridad.

Asimismo, al estar apoyada la sanción impuesta a su mandante en una Ley inaplicable, dicha sanción resulta nula de pleno derecho.

Ahora bien, suponiendo que fuera aplicable la Ley General de Salud a su mandante, la sanción económica impuesta a su mandante, en base a esta, no se encuentra fundada y motivada, ya que fundar un acto de autoridad, es señalar en el mismo acto de solemnidad, el precepto o preceptos legales aplicables al caso concreto, y por su vez, señalar en el mismo acto de solemnidad, los motivos e razonamientos que llevarán a la autoridad a emitir el acto que se impugna.

Lo anterior es así, ya que la autoridad no especifica que tomó en cuenta de los requisitos establece el Artículo 418 de la Ley General de Salud para la imposición de la sanción a su mandante, ya que claramente el Artículo 422 de la Ley General de Salud establece que para la imposición de una multa, la autoridad debe estar de las reglas de calificación que se establecen en el Artículo 418 de la Ley General de Salud, por lo que al no cumplir la resolución que se impugna, con los requisitos de fundamentación y motivación, esta debe declararse nula por violarse en contra de su mandante el Artículo 16 de la Constitución Federal de la República.

Unado a lo anterior, la autoridad tampoco indica en su resolución a cuántas veces el salario mínimo asciende la sanción impuesta a su mandante, ya que el Artículo 422 de la Ley General de Salud, que deberá ser hasta quinientas veces el salario mínimo vigente en la zona económica de que se trate el no haber tomado en

cuenta la autoridad este requisito, la multa impuesta a el mandante resulta nula de pleno derecho.

Se cita en apoyo a lo anteriormente expuesto, la siguiente tesis de jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

**MOTIVACION Y FUNDAMENTACION.- DEBEN EXPRESARSE EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE AUTORIDAD.-** En el texto mismo del acto de solista de una autoridad debe expresarse a los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el hecho concreto al que se refiere queda comprendido en las prevenciones de determinados puntos legales y no en documentos distintos en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional (6).

Revisión No. 514/BS.- Resulta sesión de 3 de junio de 1966, por mayoría de 8 votos y uno más con los resolútivos.- Magistrado Ponente Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Guillermo González Alcántara.

#### P R U E B A S .

I.- DOCUMENTAL PUBLICA.- Consistente en el Acta de Inspección Número - - - 04279 de fecha veinte de febrero de 1969, solicitando se tenga a la vista en el momento de resolver el presente Recurso.

II.- DOCUMENTAL PUBLICA.- Consistente en copia fotostática de la resolución de fecha veintiocho de junio de 1969, mediante la cual, se impone una sanción a el mandante, en relación al cine "SANDY" de esta ciudad, solicitando se coteje con el original que obra en los archivos de esa autoridad.

III.- PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.- En todo lo que beneficie a el mandante.

IV.- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.- Consistente en todo lo actuado, hasta la impugnación de la presente resolución, y que beneficie a el mandante.

Por lo expuesto,

A ESA DIRECCION DE VIGILANCIA SANITARIA, Atentamente pido:

PRIMERO.- Tenerse por presentado en tiempo y forma a nombre de el mandante,

el presente Recurso de Inconformidad.

SEGUNDO.- Tener por acreditada la personalidad en base a lo expuesto en la parte introductoria de este recurso.

TERCERO.- Previo los trámites de Ley, declarar la nulidad de la multa que se impugna, en base a las causas de nulidad planteadas, y pruebas ofrecidas.

PROTESTO LO NECESARIO.



México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y nueve.

P MK/JDE/mj.



**4.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LEY DE OBRAS PUBLICAS** (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30- de diciembre de 1980).

En la Ley de Obras Públicas en su Capítulo Cuarto, regula los --- recursos administrativos como sigue:

- a) Denominación.- Este recurso administrativo se denomina recurso de "revocación" (art. 73).
- b) Procedencia.- En contra de las resoluciones que dicte la Secretaría o la Contraloría, en los términos de esta Ley el interesado podrá interponer ante la dependencia que hubiere emitido la resolución. (art. 73)
- c) Término para interponer el recurso.- La Ley establece que el interesado tiene el término de 15 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de la notificación de la resolución, ante la Secretaría o la Contraloría.
- d) Documentos que se deben de acompañar.- Escrito que exprese los agravios que el acto impugnado le causa al recurrente, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir acompañando copia de la resolución impugnada ( art. 73 Fracc.I)  
 En el recurso de revocación no se admite la prueba de confesión de las autoridades. (art. 73 fracc.II)  
 En las pruebas que se ofrezcan deben de estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, sino se cumple con este último son desechadas las pruebas (art. 73 fracc. III).  
 La prueba pericial se desahoga con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente, sino se presenta en el plazo que marca la ley se declara desierta (art 73 fracc. V).
- e) Plazo para desahogo de pruebas.- El desahogo de las pruebas -- será dentro del plazo de 15 días hábiles el que es improrrogable (art. 73 fracc.VIII).

f) Resolución.- Vencido el plazo para la rendición de las pruebas la Secretaría o la Contraloría dictara resolución en un término que no excederá de 30 días hábiles (art.73 fracc.VIII).

d) Efectos del Recurso.- Contra la resolución que concede o suspenda el registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, podrá solicitarse la suspensión del acto impugnado, conforme a las siguientes bases:

I.- Será solicitado en el mismo escrito en el que se interponga el recurso;

II.- Dentro de los 10 días hábiles siguientes, la Secretaría señalará la garantía y monto por el que ésta deba otorgarse y

III.- Otorgada la garantía, sesuspenderá la aplicación de la resolución impugnada. (art.74).

Se dará un ejemplo de un recurso de revocación en materia de ---  
Obras Públicas,



DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
Dirección Jurídica Contenciosa  
Subdirección de Asuntos Contenciosos  
Departamento Contencioso Administrativo

SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO

VISTOS PARA RESOLVER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACION, INTERPUESTO POR EL REPRESENTANTE LEGAL DE EQUIPOS NUCLEARES, S. A., EN CONTRA DE LA RESOLUCION CONTENIDA EN EL OFICIO NO. 24.3.1.1.- 037 DE FECHA NUEVE DE ENERO DE 1987, EMITIDO POR LA SUBDIRECCION DEL REGISTRO DE CONTRATISTAS Y PROVEEDORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, DE LA DIRECCION GENERAL DE NORMATIVIDAD DE OBRAS PUBLICAS, ADQUISICIONES Y BIENES MUEBLES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Y

RESULTANDO

PRIMERO.- El C. Sergio Galván Torres, en su carácter de representante legal de Equipos Nucleares, S.A., con escrito de nueve de febrero de 1987, interpuso ante esta Secretaría de Estado recurso administrativo de revocación, en contra del oficio 24.3.1.1.-037 de 9 de enero de 1987, emitido por la Subdirección del Registro de Contratistas y Proveedores de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

"Me refiero a su atento escrito de fecha 19 de noviembre de 1986, recibido en esta Subdirección el 17 del mes pasado, donde nos solicita el registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas para la empresa de nacionalidad española EQUIPOS NUCLEARES, S. A., a efectos de la celebración del nuevo contrato adjudicado bajo el Núm. CFE-PLV/093/86 relativo a la Asesoría Técnica a la Disciplina de tuberías durante la instalación de diversos sistemas y estructuras de la Unidad No. 2 del Proyecto Nucleoeléctrico Laguna Verde, con un plazo -

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
 Dirección Jurídica Contenciosa  
 Subdirección de Asuntos Contenciosos  
 Departamento Contencioso Administrativo



SECRETARIA DE PROGRAMACION  
 Y PRESUPUESTO

- 2 -

de ejecución del 1° de junio de 1986 al 31 de diciembre de 1986.

Al respecto me permito comunicar a usted, -  
 que como consecuencia de que los trabajos descritos en antecedentes ya  
 estaban casi por concluirse, ya que al momento de la presentación de su  
 solicitud en esta Subdirección, los mismos observaron un grado de avance  
 del 90% aproximadamente, no nos es posible autorizar el registro en - -  
 cuestión, esto con base al Artículo 19 párrafo tercero de la Ley de Obras  
 Públicas en vigor.

Por lo anterior estamos devolviendo sin re-  
 gistrar la documentación presentada."

SEGUNDO.- En el recurso de revocación a-  
 estudio, la empresa expresa como agravios, que la resolución impugnada  
 pretende fundarse en el Tercer Párrafo del artículo 19 de la Ley de Obras  
 Públicas, que en ninguna parte establece la facultad de denegar un regis-  
 tro de contrato porque los trabajos contratados hayan sido ejecutados en-  
 todo o en parte, por lo que estima carece de fundamento y motivo; así--  
 mismo argumenta que la denegación del registro del contrato priva a - -  
 Equipos Nucleares, S. A., de su legítimo derecho a cobrar los emolument-  
 os que le correspondan por haber ejecutado los trabajos pactados y al no  
 poder cobrar por ellos, la Comisión Federal de Electricidad se enriquece-

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
Dirección Jurídica Contenciosa  
Subdirección de Asuntos Contenciosos  
Departamento Contencioso Administrativo



SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO

ría en forma ilegítima.

- 3 -

TERCERO.- La recurrente ofreció las siguientes pruebas:

tes pruebas:

1.- Original del oficio No. 24.3.1.1.-037 - del 9 de enero de 1987, que constituye el acto impugnado en el presente recurso.

2.- Copia fotostática del proyecto de contrato CFE-PLV-093/86.

3.- Copia del escrito por el que la empresa recurrente solicitó de la Secretaría de Relaciones Exteriores permiso para celebrar con la Comisión Federal de Electricidad, el contrato CFE-PLV-093 86, sobre Asesoría Técnica a la disciplina de tuberías durante la instalación de diversos sistemas y estructuras de la Unidad 2 del Proyecto Nucleoeléctrico de Laguna Verde.

4.- Original del oficio No. RFG/713/86 de - 14 de noviembre de 1986, por el que el Director del Proyecto Nucleoeléctrico de Laguna Verde, Ing. Rafael Fernández de la Garza, informó a la Subdirección del Registro de Contratistas y Proveedores de la Administración Pública Federal, su decisión de contratar los servicios de la empresa de referencia.



SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN  
Y PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
Dirección Jurídica Contenciosa  
Subdirección de Asuntos Contenciosos  
Departamento Contencioso Administrativo

- 4 -

5.- Copia de la declaración de pago de derechos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por registro temporal de la recurrente en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

6.- Original del permiso No. 71298, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, concedido al C. Sergio -- Galván Torres, en representación de Equipos Nucleares, S.A., para celebrar un contrato de asesoría con la Comisión Federal de Electricidad, consistente en la Asesoría Técnica a la disciplina de tuberías durante la instalación de diversos sistemas y estructuras de la unidad 2 del proyecto Nucleoeléctrico de Laguna Verde.

7.- Copia del escrito de 19 de noviembre de 1966, a través del cual se solicitó registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, de la empresa comentada.

CUARTO.- Con motivo del recurso interpuesto por Equipos Nucleares, S.A., se formó en esta Unidad Administrativa el expediente respectivo en el que constan las pruebas ofrecidas por la recurrente y las que de este asunto existen en la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, por lo que se procede al análisis del mismo, y



SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN  
Y PRESUPUESTO

113  
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
Dirección Jurídica Contenciosa  
Subdirección de Asuntos Contenciosos  
Departamento Contencioso Administrativo

- 5 -

#### CONSIDERANDO

PRIMERO.- Esta Dirección General de Asuntos Jurídicos, de acuerdo con los preceptos 32 fracción XIX de la Ley -- Orgánica de la Administración Pública Federal, 25 y 73 de la Ley de -- Obras Públicas y 11 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría -- de Programación y Presupuesto, es la autoridad competente para conocer -- y resolver el recurso administrativo de revocación planteado.

SEGUNDO.- De acuerdo con el artículo 22 -- fracciones I y II del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, las reglas -- que debe observar esta Secretaría de Programación y Presupuesto, en el -- procedimiento para negar la inscripción de registro en el Padrón de Con -- tratistas de Obras Públicas, consisten en que se comunicarán por escrito -- al contratista los hechos que ameriten la negativa de inscripción, para -- que dentro del término que a tal efecto se le señale, que no podrá ser -- menor de diez días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y -- aporte las pruebas que estime pertinentes; transcurrido el término indicado, -- se resolverá considerando los argumentos y pruebas que se hubieren hecho -- valer, supuesto jurídico que no acontece en el caso de la resolución impug -- nada en el recurso a estudio, identificada con el número de oficio - - -

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
 Dirección Jurídica Contenciosa  
 Subdirección de Asuntos Contenciosos  
 Departamento Contencioso Administrativo



SECRETARIA DE PROGRAMACION  
 Y PRESUPUESTO

- 6 -

24.3.1.1.- 037 de 9 de enero de 1987, emitido por la Subdirección del -  
 Registro de Contratistas y Proveedores de la Administración Pública Fede-  
 ral.

Esto es así, toda vez que del análisis del -  
 oficio 24.3.1.1.-037, así como de la documentación contenida en el ex-  
 pediente abierto en esta Unidad Administrativa, con motivo del medio de  
 defensa hecho valer, se puede corroborar que la autoridad emisora del -  
 acto combatido no observó las reglas de procedimiento previstas en las -  
 fracciones I y II del artículo 22 invocado, para haber negado la inscrip-  
 ción de registro solicitada por la empresa Equipos Nucleares, S.A., en -  
 tal razón quedó en estado de indefensión, al no habérsele dado la opor-  
 tunidad de expresar lo que a su derecho convenga en relación a los he-  
 chos que se tomaron en consideración para negarle la inscripción en el -  
 Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

Bajo el orden de ideas apuntado, se revoca-  
 el acto de autoridad impugnado, para el efecto de que se reponga el pro-  
 cedimiento, de acuerdo a las fracciones I y II comentadas, comunicando a  
 la recurrente los hechos que ameriten la negativa de inscripción, para -  
 que dentro del término que se le señale, tenga la oportunidad de exponer-  
 lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes.

Conforme a los argumentos vertidos con antg  
 rioridad, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos está imposibilitada-





SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN  
Y PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS  
Dirección Jurídica Contenciosa  
Subdirección de Asuntos Contenciosos  
Departamento Contencioso Administrativo

- 7 -

legalmente para analizar el fondo del asunto, por lo que con fundamento en el artículo 11 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- Se revoca el oficio 24.3.1.1.037 de 9 de enero de 1987, identificado en el Resultando Primero de esta resolución, para los efectos precisados en el Considerando Segundo de la misma.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente resolución a la empresa Equipos Nucleares, S.A., y a la Subdirección del Registro de Contratistas y Proveedores de la Administración Pública Federal.

Así lo resolvió el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a los seis días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.  
El Director General

Lic. Rubén Valdez Abascal.

PMG/gcl

(Escrito de l particular afectado)

110  
Folio 110  
Folio 111  
Folio 112  
Folio 113  
Folio 114

*Equipos Nucleares, S.A.*  
*Dr. Carlos González*  
*Com. de la Secretaría*

SEÑOR SECRETARIO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.  
Dirección General de Normatividad de Obras Públicas  
Adquisiciones y Bienes Muebles  
Dirección de Análisis y Evaluación  
Subdirección del Registro de Proveedores  
de la Administración Pública Federal.

SERGIO GALVAN TORRES, señalando para oír notificaciones el despacho 301-A del Edificio 65 de la Calle de Bosque de Duraznos, Bosques de las Lomas, 11700, México, D. F. y autorizando para ello, así como para recibir documentos, a los señores Licenciados Carlos Alvarez García y Victor Alvarez de la Torre y a los Pasantes de Derecho Señorita Patricia Toca Gutiérrez y señor Joaquín Barrutia, con el debido respeto expongo:

Que soy apoderado de EQUIPOS NUCLEARES, S. A. empresa de nacionalidad española, personalidad que tengo acreditada ante la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, Dirección de Análisis y Evolución, Subdirección del Registro de Contratistas y Proveedores de la Administración Pública Federal.

Con tal personalidad vengo por medio del presente escrito, con fundamento en el artículo 73 y demás relativos de la Ley de Obras Públicas en vigor, a interponer el recurso de revocación contra la resolución contenida en el Oficio N° 24.3.1.1.-037 de fecha 9 de enero de 1987 notificado el 20 del mismo mes y año, cuyo original se acompaña porque causa a mi representada los agravios que en este escrito se expresan.

RECIBIDO  
FEB 10 1987  
SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

hoja 1...

*Apoderado en favor  
de Sergio Galvan Torres  
Com. de la Secretaría  
11700, Bosques de las Lomas  
D.F.*

*NG*

# Equipos Nucleares, S.A.

119

*Revisión de...*  
*El...*  
*del...*

## HECHOS

1.- Con fecha 14 de noviembre de 1986, la Administración de Contratos del Proyecto Nucleoeléctrico de Laguna Verde, de la Comisión Federal de Electricidad entregó para su firma el Proyecto de Contrato N° CFE-PLV-093/86 cuya copia se adjunta, mediante Oficio N° CEM/660/86, de esa fecha.

2.- Para la celebración de dicho contrato se obtuvo el Permiso N° 71298 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, fechado el 1° de diciembre de 1986, recibido por el Suscrito el 8 del mismo mes.

3.- Con base en lo anterior, solicitó el registro de dicho contrato el 19 de diciembre, como proveedor temporal, de la Administración Pública Federal con base en la Ley de Obras Públicas.

4.- Como puede verse de dicho contrato, la obra pública a efectuarse comenzó a ejecutarse desde el 1° de julio de 1986 y debió concluir el 31 de diciembre de 1986.

5.- Sin embargo, el Proyecto de Contrato N° CFE-PLV-093/86 fué entregado para revisión y firma de mi representada el 14 de noviembre de 1986 o sea, habiéndose ejecutado los trabajos por cuatro meses y medio. Consecuentemente, no es imputable a Equipos Nucleares, S. A. que dicho contrato le haya sido entregado con tanto retraso.

6.- Habiendo concluido el 31 de diciembre los trabajos a efectuar, resulta que Equipos Nucleares, S. A., ha cumplido las obligaciones que contrajo y al no registrarse el contrato por la Subdirección de Registro citada, le causa el grave perjuicio de no poder cobrar los emolumentos que legítimamente le corresponden. Por ello, la resolución que se impugna le causa los siguientes

*Administración de...*  
*Oficina de Contratos...*  
*del...*  
*1199 - Anexo...*  
*del...*

hoja 2...

# Equipos Nucleares, S.A.

120

*Revisado por: A. M. C. S.  
El 20/11/86  
Folio 11119 F. 3  
Revisado por*

## " AGRAVIOS

I.- La resolución impugnada pretende fundarse en el Tercer Párrafo del artículo 19 de la Ley de Obras Públicas, que en ninguna parte establece la facultad de denegar un registro de contrato porque los trabajos contratados hayan sido ejecutados en todo o en parte. Por consiguiente, carece de fundamentación y motivación legal.

II.- Como queda dicho, la denegación del registro del contrato priva a Equipos Nucleares, S. A., de su legítimo derecho a cobrar los emolumentos que le correspondan por haber ejecutado los trabajos pactados y al no poder cobrar por ellos, la Comisión Federal de Electricidad se enriquecería en forma ilegítima, lo que estamos seguros que jamás desearía hacer dicho Organismo Descentralizado. "

## PRUEBAS

Ofrezco las siguientes pruebas documentales que se adjuntan.

1.- Originales del Oficio 24.3.1.1.037 del 9 de enero de 1987 que se impugna.

2.- Copia fotostática del Contrato CFE-PLV-093/86.

3.- Copia firmada por el suscrito del escrito solicitando permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para celebrar ese contrato, fechado el 19 de noviembre de 1986.

hoja 3...

*Agencia de Asesoría  
Asesoría de Servicios 42311-1  
Asesoría de las Finanzas  
1121 - Roma, D. F.  
Tel. 20-42-31 20-46-30*

# Equipos Nucleares, S. A.

12-15-77  
No. 1100 Com B  
Mód. 1

4.- Original del Oficio RPG/713/86 del Director del Proyecto Nucleoeléctrico de Laguna Verde, fechado el 14 de noviembre de 1986 informado al Sr. Lic. Fernando del Cuzto Charles, Subdirector del Registro de Contratistas y Provedores de la Administración Pública Federal, informando acerca de su decisión de contratar los servicios de Equipos Nucleares, S. A. ✓

5.- Declaración de pago de Derechos Original correspondiente al registro de dicho contrato. ✓

6.- Original del Permiso N° 71298 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. ✓

7.- Copia firmada de mi escrito del 19 de noviembre de 1986 solicitando el registro temporal de referencia.

Todos estas pruebas se relacionan con todos y cada uno de los puntos del Capítulo de Hechos y de los Agravios de este recurso.

Por lo expuesto y fundado,

A USTED SEÑOR SECRETARIO, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presentado en tiempo y forma interponiendo el recurso de revocación a que se refiere este escrito.

hoja 4...

Requerimiento de Reseña  
Requisito de Inscripción 12-15-77-1  
Requisito de Inscripción  
1121. Reseña S. A.  
12-15-77-123 106-66-70

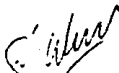
# Equipos Nucleares, S.A.

122  
Revisión: Rev. A. N. 614  
El. 24. 10. 87  
Tel. 11111 P. 20 8  
Módulo 10

SEGUNDO.- Revocar la resolución impugnada y registrar el contrato de referencia.

Protesto lo necesario.

México, D. F. a nueve de febrero de 1987.



ING. SERGIO GALVAN TORRES

Apoderado de:

Equipos Nucleares, S.A.

c.c.p. Departamento Jurídico CFE  
Proyecto Nucleoeléctrico de  
Laguna Verde.

y hoja 5.

\*asl.

Apoderado de: Rev.  
Equipos Nucleares S.A.  
Equipos Nucleares  
11111 Rev. S. R.  
El. 24. 10. 87

Ahora bien del examen integral de los diversos recursos administrativos que se preven en nuestra legislación, se puede apreciar de que existe una gran discrepancia en cuanto a la substanciación y así lo podemos advertir que desde la terminología (recurso de revocación, reconsideración, inconformidad, revisión etc.) ; plazos para su interposición (10 días, 15 días); período de pruebas- ( 5 días, 10 días, 15 días y en ocasiones no existe); hasta el período dentro del cual deba emitirse la resolución (20 días, un mes o en su caso no se indica término alguno); es por ello, que se insiste en la uniformidad de regulación jurídica de los recursos administrativos en un único ordenamiento jurídico, con el propósito de otorgar al particular certidumbre jurídica en cuanto a los medios jurídicos de impugnación de que dispone para defender sus intereses legítimos.

Finalmente del estudio de los recursos administrativos que se han expuesto podemos concluir diciendo que de la discrepancia que se observo tenemos:

Ley de Obras Públicas

Ley General de Salud.

Reglamento General de Seguridad e Higiene.

Terminología;

"revocación"

"inconformidad"

"administrativo"

Procedencia:

En contra de las resoluciones que dicte la Secretaría o la Contraloría.

Ante el Secretario del Trabajo.

Contra la autoridad Sanitaria que emitió el acto.

**Término interponer :**

15 días

15 días

15 días

**Forma del recurso:**

por escrito

por escrito

por escrito

**Plazo desahogo de pruebas:**

15 días

30 días

15 días

**Resolución:**

La Secretría o la Contraloría dictará resolución en un término - de 30 días.

El Titular de la Secretaría o delegar - sus atribuciones conforme al art. 445 de L.O.A.P.P. Término de 30 días.

Secretario del Ramo.

**Efectos:**

La interposición del - recurso suspenderá la - ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.  
Término 10 días.

La interposición del - recurso suspenderá la - ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución - de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interes fiscal.



## **C A P I T U L O   I V**

### **EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

## 1.-INTRODUCCION.

Siendo uno de los fines más importantes del Estado de Derecho al asegurar el imperio de la justicia, dicha finalidad se cumple entregando a los administrados los instrumentos legales para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, limitando de esta manera la actividad administrativa del Estado.

La actividad administrativa dentro de un Estado de Derecho encuentra su fundamento en el orden jurídico establecido y principalmente en la Ley. Considerando que esta actividad se realiza a través de una serie de actos sucesivos y continuados encaminados a la consecución de fines propuestos, para que dicha consecución resulte eficaz, es menester que los actos realizados se encuentren subordinados, regidos y regulados en su organización y desarrollo por el orden jurídico vigente, y limitados jurídicamente por el respeto a los derechos de los particulares.

Partiendo de la base de que la actividad administrativa como cualquier otra actividad del Estado tiene como fin directo e inmediato la satisfacción de necesidades colectivas, actuando dentro del marco jurídico que la Ley le señala, esto presupone que el desarrollo que dicha actividad debe basarse en principios de legalidad y eficacia; sin embargo, tratándose de una función llevada a cabo por el hombre se encuentra expuesta a imperfecciones y errores, lo que podría repercutir en perjuicio a los particulares, lesionando sus derechos o desconociéndolos.

Ante la posibilidad, la propia Administración Pública ha reconocido que debido a diversas circunstancias los funcionarios que participan en la impartición de la justicia administrativa puede incurrir en errores u omisiones, para lo cual ha establecido formulas jurídicas no sólo para enmendarlos, sino también para asegurar el debido respeto de los derechos de los particulares, creando medios de control que limiten la actividad de la Administración y vigilando el mantenimiento de la legalidad de sus actos."

En el desarrollo del presente Capítulo, nos encargaremos de hacer un breve estudio del control jurídico de la actividad administrativa, refiriéndonos particularmente al recurso administrativo como la figura jurídica más eficaz con que cuentan los particulares frente a los actos administrativos.

## 2.- JURIDICIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Por principio, resulta conveniente señalar que siendo la juridicidad un principio técnico fundado sobre la esencia de toda la actividad Estatal como función jurídica, ésto se traduce en la existencia de que la actividad administrativa se sujete a normas de derecho vigente.

Al sostener que la actividad administrativa encuentra su fundamento en la Ley y en el orden jurídico, tal afirmación entraña la presunción que no se desvirtúa hasta en tanto se demuestre lo contrario, ya que sólo los actos administrativos que se presuman como legales, tendrán validez y eficacia para obligar a los administrados a acatar las decisiones y resoluciones emitidas por la propia Administración.

Manuel María Diez considera que la Ley es el soporte jurídico de todo acto administrativo, sosteniendo que : "...toda actividad administrativa queda vinculada a la observancia de Leyes y Reglamentos; la función administrativa para considerarse como tal, debe ser regulada por normas jurídicas y presentarse con función jurídica. Esta relación entre la función administrativa y el derecho se sintetiza y expresa en el principio de la juridicidad de la administración y el de la legalidad..."

(2)

Por su parte el jurista argentino H. Jorge Escola al entrar al estudio de la juridicidad de la actividad administrativa señala - que ésta "...goza de un privilegio especial y necesario que es la presunción de su legalidad ...", Agregando que "...esa necesidad de la juridicidad de la actividad administrativa surge como una consecuencia natural del Estado de Derecho, en el cual se establece la supremacía de la Ley, que es la que funda y sostiene - - -

(2) Diez Manuel María. El Acto Administrativo. Editorial Ultra - Buenos Aires. Pág. 57.

la acción de los poderes del Estado...."

(3)

Del criterio sustentado por el autor antes citado, se puede observar que la legitimidad es un principio básico que debe regir la actividad administrativa, para que dicha actividad pueda considerarse jurídica.

A éste respecto, M. María Díez al referirse a la legitimación como el elemento del acto administrativo perfecto, hace una apreciación más amplia de lo que entraña éste término al considerar que para que un acto administrativo pueda refutarse como legítimo, debe reunir las siguientes consideraciones :

- 1) El que haya sido dictado por órgano administrativo dentro de las atribuciones de su competencia;
- 2) Que exista una declaración de voluntad de cierto órgano de la administración;
- 3) El objeto, como resultado práctico que el órgano se propone -- conseguir a través de su acción voluntaria; y
- 4) La forma como la exteriorización, la materialización de un acto jurídico.

(4)

Sobre el criterio sustentado por M. María Díez, cabe señalar que la interpretación que este autor da al término "Legitimación", se equipara a lo que nuestro derecho conocemos como "principio de legalidad", considerando que éste consiste en el hecho de que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las leyes, y que sus actos únicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

Así se puede observar que el principio de legalidad entraña no sólo el que los actos realizados por la autoridad se encuentren -

(3) Escola Jorge H. Tratado General de Derecho Administrativo --- Pág. 241.

(4) Ob. cit. Pág. 159, 164 y 196.

ajustados a las disposiciones legales establecidas, sino que ---- además las facultades o poderes de que gozan, se encuentren contenidas de manera expresa en la Ley. Lo anterior, se corrobora si tenemos en cuenta que en nuestro derecho dicho principio se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política por el artículo - 16 , que en lo conducente preceptúa :

"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."

Por lo antes anotado, podemos afirmar que el principio de legalidad en que todo acto administrativo debe eregirse, implica el seguir el camino legal que en cada caso en particular sea trazado por la Ley, cumpliendo con las disposiciones genericas contenidas en los preceptos legales respectivos; y que de la observancia de este principio se obtiene la seguridad de que el particular gozará de los derechos que la Ley le otorga y tendrá la certeza de -- que la autoridad no actuará a su libre arbitrio.

Al encontrarse la actividad administrativa subordinada a la Ley, los actos por ella realizados parten y se limitan a la circunscripción de la propia Ley que determina su competencia. Los administrados tienen el derecho a que los actos de los órganos administrativos se sujeten a la Ley, resultando correlativa la obligación que tiene la propia administración de observar el principio de legalidad sujetando sus actos a las normas legales establecidas.

El maestro Serra Rojas sostiene que : "...El principio de legalidad es la piedra anular de Estado de Derecho, que abarca todos -- los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la administración que ocasiona a un particular un --

agravio, debe ser corregida dentro del marco jurídico de la propia administración. Cualquier alteración indebida de alguno de -- los elementos del acto administrativo como la competencia, forma, motivo, objeto y mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento legal....".

(5)

De lo anterior, se puede concluir que sólo la actividad administrativa realizada bajo un régimen jurídico que garantice al particular el respeto a sus derechos frente al actuar de éste, podrá -- cumplir con los fines perseguidos en un Estado de Derecho.

(6)

Sin embargo, el enfocar a la actividad administrativa únicamente dentro de un marco de plena legalidad y observancia del orden -- jurídico, resultaría un ideal poco alcanzable en un Estado como -- el nuestro en el que la crisis de las instituciones jurídicas se acentúa en la estructura de sus órganos administrativos y en el -- ideal de justicia, repercutiendo en los derechos de los particulares reconocidos en las leyes administrativas que cada día muestran mayor inestabilidad.

En efecto, contraponiéndose a la juridicidad de la actividad administrativa, surge la posibilidad de que siendo ésta una actividad desarrollada por el hombre, resulte imperfecta, no apegándose a -- las normas legales establecidas, o bien, traspasando los límites --

(5) Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario, Revista del -- Tribunal Fiscal de la Federación. Conferencia ofrecida por Serra Rojas. Pág.56.

(6) Señala el maestro Nava Negrete Alfonso (Derecho Procesal Administrativo, México 1959. Pág. 37 ), que el Estado de Derecho es la normación jurídica de la Administración en la producción de los actos administrativos, es la no ingerencia de la Administración en los derechos e intereses legítimos de -- los particulares sino con arreglo al derecho. y , control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de los órganos jurisdiccionales.

que le marca el ordenamiento legal, desconociendo o lesionando -- los derechos de los particulares y al propio interés general, por lo que ante tal circunstancia, se hace necesaria la implantación de un adecuado control de la actividad administrativa que limite su actuación y permita su exámen y revisión, con el propósito de precisar si sus actos se encuentran ajustados a las normas jurídicas que la regulan, de tal suerte que cuando un acto emanado de la actividad administrativa vulnere los derechos de los particulares, la propia administración provea los medios jurídicos eficaces para el establecimiento del orden jurídico violado.

A continuación, pasaremos a exponer las consideraciones que establecen la finalidad del control administrativo.



### 3.- FINALIDAD DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.

Una vez admitida por la propia administración la posibilidad de - que la actividad por ella desarrollada, ya sea por factores cir- cunstanciales , generales o individuales, pueda verse desviada - del campo que le señalan las normas positivas vigentes, lesionan- do o desconociendo los derechos de los administrados y reconoci- da la necesidad impostergable de establecer un constante y eficaz control de los actos que ella misma dicte o ejecute, prodríamos - considerar que el control administrativo se constituye con los me- dios que la propia administración pone en manos de los adminis- trados para reaccionar jurídicamente contra la actividad ilícita o ilegal de la Administración Pública que lesiona sus derechos, - encontrando entonces como principal finalidad del control adminis- trativo ,la protección de los derechos e intereses legítimos de - los particulares que pudieran verse vulnerados por actos de la Ad- ministración Pública.

Sin embargo, si tomamos en consideración que como lo hemos anotado con antelación, la actividad administrativa, se encuentra subordi- nada, regida y regulada en su desarrollo por el orden jurídico -- vigente y considerando que la propia administración tiene interés en que sus actos sean acordes con los lineamientos legales que - la regulan, entonces tendríamos que la principal finalidad del -- control administrativo será precisamente el garantizar la legali- dad de los actos emanados de la autoridad administrativa, tenien- do este control un carácter preventivo, ya que al vigilarse la le- galidad de los procesos de formación del acto administrativo, se está previniendo la emisión de actos ilegales o ilícitos, redu-- ciéndose la posibilidad de que sean impugnados.

Sobre el particular, la doctrina argentina coincide señalar como principal objeto del control administrativo, el asegurar la lega- lidad de la actividad administrativa, así tenemos que Jorge Esco- la sostiene que "...El centrar la noción del control administra- tivo sobre la idea que éste persigue fundamentalmente asegurar -

la legalidad de la acción administrativa tiene no ya una simple - importancia práctica , ya que de este modo, al tener lugar dicho control, tiene que orientarse hacia ese objetivo, hacia el logro de esa juridicidad integral, vivida y actuante...."

(1)

Por su parte Fiorini, sostiene que: "...El control administrativo no es entonces, sino una actividad que procura mantener la invulnerabilidad de la norma jurídica, asegurando su vigencia y disponiendo lo necesario para que la juridicidad se afirme cuando ha sido afectada por la arbitrariedad o por la injusticia..."

(2)

Sin embargo , y muy a pesar de la importancia de los criterios -- sostenidos por los autores antes citados, al señalar como finalidad primordial del control administrativo el aseguramiento de la legalidad de la actividad administrativa, no sería posible concebir un control pleno y eficaz de esta actividad, sin la existencia de medios legales en favor de los particulares reconocidos por la Ley, que permitan limitar y reaccionar jurídicamente en -- contra de los actos administrativos, cuando estos resulten violatorios de sus derechos o intereses legítimos; de ahí que la existencia del control administrativo se justifica precisamente en la posibilidad de que la actividad administrativa desvíe su actuar, -- infringiendo el orden jurídico establecido.

En un Estado de Derecho como el nuestro, la administración pública interviene en todas las esferas de nuestra realidad social, lo que hace necesario que su actividad mantenga una continua observancia del principio de legalidad con un absoluto respeto de la -- garantía de audiencia (artículo 14 Constitucional)), y el libre -- ejercicio del derecho de petición (artículo 8o. Constitucional); -- es por eso que la administración previendo que su propia activi--

(1) Escola Héctor Jorge. Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos., Buenos Aires. Pág. 178.

(2) Fiorini. Teoría de la Justicia Administrativa, Pág. 161.

dad pueda lesionar la esfera jurídica de uno o más particulares, debe establecer los recursos, remedios o procedimientos para dotar a los administrados de los instrumentos jurídicos adecuados y eficaces para combatir y reparar los actos administrativos ilícitos o ilegales, constituyéndose un régimen de impugnación que permita restablecer el orden jurídico vulnerado.

Por lo anterior, podemos afirmar que para garantizar la legalidad de la actividad administrativa no es suficiente que se prevenga - que sus actos se sujeten a las disposiciones de la Ley, sino que además es indispensable un régimen jurídico de control que sea -- eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y que ponga en manos de los administrados los instrumentos legales para impugnar las que se hayan cometido.

#### 4.- IMPORTANCIA Y FUNDAMENTO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.

Dentro de un sistema institucional como el nuestro, sería imposible concebir la existencia de la actividad administrativa exenta de todo control jurídico que permita limitarla y corregir sus desviaciones o excesos, toda vez que al encontrar el control administrativo su fundamento en el orden jurídico vigente, éste se proyecta hacia el eficaz mantenimiento y observancia de la norma jurídica, con la certeza de que al prevalecer la supremacía de la Ley y del orden constitucional, se hace posible el logro de una realidad social concreta y determinada.

En efecto, si como lo hemos señalado reiteradamente el fin primordial del control administrativo es el imponer el cumplimiento de la norma jurídica cuando ha sido violada o excluida, con el propósito de proteger y garantizar los derechos subjetivos de los particulares frente al actuar de la propia administración, de ahí -- que la importancia del control administrativo radicará en la necesidad de la existencia de medios legales que aseguren que la actividad administrativa se desarrollará dentro de un marco de plena legalidad y observancia de las normas constitucionales.

Si tomamos en consideración que la administración al realizar --- actos u operaciones materiales bien puede por error, falta de --- competencia o aún por mala fé de los funcionarios que intervienen en la formación de estos actos administrativos, violar el orden jurídico vigente en perjuicio de los administrados, la importancia que el establecimiento de un adecuado control administrativo representa, se traduce en el derecho que tienen los particulares, reconocido y tutelado por la Ley, para impugnar los actos o resoluciones que les causen agravios a través de los medios de defensa que la propia administración pone en sus manos.

Sin embargo, no debemos enfocar la importancia del control admi--

nistrativo únicamente en el sentido de que a través de él se logra el establecimiento de la norma jurídica violada - aún y cuando consideramos que éste es el más eficaz y verdadero control que pueden ejercer los particulares en contra de los actos administrativos ilegales o ilícitos - ya que si tomamos en consideración - que el control administrativo busca asegurar la legalidad de la actividad administrativa, su importancia también estribará en que al vigilar el mantenimiento de la juridicidad de esa actividad, - habrá menos posibilidades de que sus actos alteren el orden jurídico y de ésta manera se evitará lesionar los derechos de los particulares.

El tratadista argentino Jorge Escola , considera que : "...asegurar el imperio de la juridicidad en la Administración Pública es asegurar, y en una parte muy importante, el logro de esos grandes objetivos de nuestra comunidad jurídica: bienestar general y libertad ..." y continúa afirmando que "...Este enunciado, así expuesto, basta para desacatar la importancia del control administrativo, así como la necesidad de su plena vigencia. Sin ese control, cualquier avance, cualquier abuso, cualquier desviación sería posible sin que existiera el medio de anular esa anormalidad, que al desvirtuar el orden jurídico, el imperio de la Ley ataca - los fines para cuya consecución la sociedad jurídica fué establecida..."

(1)

En consecuencia, si el fin último que se persigue en un Estado de Derecho es mantener el imperio de la Ley, consideramos que la forma más eficaz para lograrlo es el establecimiento de medios de control que permitan el exámen y revisión de los actos desarrollados por la actividad administrativa, de aquí derivará la importancia que adquiere el control administrativo como instrumento para alcanzar el imperio de la Ley y la plena satisfacción de los intereses

(1) Escola Jorge. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Buenos Aires. Pág. 181.

ses colectivos.

Así tendremos, que si el control administrativo contribuye de una manera directa de asegurar la legalidad de la actividad administrativa, su fundamento lo encontramos en el mismo orden jurídico que tiende a proteger y en el que encuentra su origen.

## 5.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL

Reconocida la legalidad como el principio rector de toda actividad desarrollada por la Administración Pública, no cabe sino admitir la necesidad de un control amplio y permanente que asegure la observancia de este principio.

Así tenemos que el control administrativo puede ejercerse respecto de cualquier tipo de actos emanados de la actividad administrativa, pudiendo promoverse ya sea de oficio o instancia de parte, siempre que exista un interés legítimo directo o indirecto. De ahí que no todos los medios de control contribuyen recursos administrativos; por ello es necesario distinguir entre los medios de control los recursos administrativos en sentido estricto y ---- aquellos que con diversas denominaciones se refieren al control ejercido por la propia administración, sin que medie instancia de parte.

A efecto de no dejar desapercibidos los medios de control reconocidos por la doctrina, y que no constituyen recursos administrativos, a continuación, haremos un breve estudio de los mismos.

Siendo cada día mayor la intervención del Estado en los procesos de la vida social, el orden jurídico ha adquirido una extensión considerada, ante tal perspectiva, encontramos un medio de control de la actividad administrativa que algunos autores han denominado " auto - tutela de la administración pública ".

El maestro Nava Negrete, al referirse a la auto tutela de la administración pública sostiene que : "...la misma desarrolla en su seno y significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa. En realidad tal garantía lo es para la eficacia de la administración y sólo por mero reflejo se beneficia --

el administrado. Además, este no podrá exigir nada de aquella ni ésta se verá obligada a cumplir con alguna indicación del administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad en resolver los negocios, la simplificación del trámite, la exactitud y eficacia del empleado en el desempeño de sus labores, etc., son conductos que miran una buena administración y que muy indirectamente favorecen al particular...."

(1)

De lo anterior, podemos entender que la auto-tutela de la Administración Pública, viene a significar la garantía de un buen sistema administrativo, derivada de la posibilidad que la propia administración tiene para revocar o reformar, anular o suspender una decisión administrativa sin que medie el impulso de un derecho -- subjetivo hecho valer por un particular; esta forma de control se caracteriza porque "el Estado obra preponderantemente por lo -- que el juzga un interés público y sólo en forma secundaria para -- la salvaguardia de un interés privado...." criterio sustentado -- por Antonio Carrillo Flores.

(2)

Por su parte, Dromi José señala que el control administrativo - de oficio "...Es una fiscalización realizada por la misma administración en ejercicio de una auténtica función de auto control, por la que puede extinguir o modificar actos viciados siempre que no lesione la estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas particulares ..."

(3)

(1) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México 1959. Pág. 44.

(2) Carrillo Flores Antonio. La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México. Pág. 108.

93) Dromi José R. Acto Administrativo. Ejecución, Suspensión y Recursos. Pág. 106.



Por otro lado, el mismo Nava Negrete señala: "...otro medio de control de los actos administrativos el consistente en la participación del administrado en el procedimiento de elaboración de -- estos, con el propósito de que con ellos no se lesionen sus derechos, tratándose de un procedimiento que coloca al particular en condiciones de poder discutir y alegar ante los órganos administrativos su mejor derecho respecto del de otro particular, aportando las pruebas suficientes que acrediten sus aseveraciones e impidan la producción de un acto de la administración pública que desconozca ese derecho ...." Sin embargo, el propio autor reconoce : "...que debido a la naturaleza de ciertos actos no siempre resulta posible la existencia de un procedimiento de oposición, -- debido a exigencias de orden técnico y al manejo de documentos -- oficiales que impiden que el administrado intervenga en la generación de actos que puedan causarle perjuicios..."

(4)

Sin embargo, cabe hacer notar que los medios de control que hemos referido, persiguen más la eficacia de la organización de la Administración Pública y sólo protegen por simple reflejo los derechos de los particulares, sin constituir un medio legal en su favor para la defensa y protección de sus intereses legítimos.

Es por esta razón, que la necesidad de establecer medios jurídicos efectivos que permitan impugnar las decisiones administrativas que agraven a los particulares y de este modo restablecer el orden jurídico vulnerado, resulta la justificación de la creación de los recursos administrativos previstos y regulados por la Ley.

Los recursos administrativos se diferencian de los medios de control antes mencionados, ya que frente a ellos la administración está obligada a resolver la instancia promovida por el par-

(4) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México 1959. Pág. 47.

ticular , debiendo examinar y determinar si el acto impugnado se encuentra ajustado a las normas legales prescritas para cada caso.

Así el recurso administrativo se traduce en el medio más eficaz -- que la Ley reconoce en favor de los particulares, a través del -- cual se busca asegurar el derecho de defensa de las partes ante -- las decisiones administrativas que lesionen intereses legítimos -- de los particulares, y cuyo fin último será modificar o dejar sin efecto la resolución que sea injusta o contraria a su derecho.

La idea de los recursos administrativos se basa en la falibilidad humana, ya que es propio de seres humanos cometer errores que obedecen a causas muy diversas, pudiendo ocasionar perjuicios a los particulares y al propio interés general.

Sin embargo, debemos tomar en consideración que no todas las manifestaciones de inconformidad que hagan los particulares frente a los actos administrativos, pueden considerarse como recursos administrativos, ya que como lo afirma Carrillo Flores: "...Para que el recurso administrativo exista se requiere que el derecho objetivamente establezca la posibilidad de que un particular, o excepcionalmente una autoridad, hipótesis que no vamos a estudiar porque -- ahora no interesa, impugne ante una 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 , examinándolo sólo la legalidad de la primera o también su -- oportunidad , según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo. El recurso administrativo no existe, pues, en ausencia de la Ley..."

(5)

Por lo antes expuesto, podemos afirmar que el único medio de con

(5) Carrillo Flores. La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México. Pág. 111.

trol con que cuentan los administrados frente a la actividad administrativa, a través del cual se puede obtener la modificación de actos viciados, lo encontramos en los recursos administrativos -- previstos y regulados por la Ley.

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- Los recursos administrativos fueron creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos, y es por ello - que los escritos en que se interponen, aunque carezcan de --- ciertas formalidades o formulismos, la autoridad deberá admtirtirlos, es decir, lo que se pretende en última instancia es - que el particular tenga a su alcance un medio jurídico de dedensa, que le permita que sea el mismo, quien acuda ante la -- autoridad para combatir el acto que lesiona su derecho o intederés legítimo.
- 2.- Es indudable la importancia que revisten los recursos adminisdetrativos y por ello la preocupación de contar con un ordenadeamiento jurídico que los contenga, y por ello evitar la pluradelidad y diversidad de dichos medios de defensa que se encuendetran previstos en diferentes ordenamientos jurídicos, y por - consiguiente, se propone la elaboración de un Código Procesal Administrativo que unifique de manera integral a los recursos administrativos.
- 3.- La Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos encuendetra su esfera de acción en el campo administrativo y no jurisdedicional, es por ello que la autoridad administrativa que -- los resuelve realiza actos puramente administrativos.
- 4.- El recurso administrativo es un medio de defensa que puede -- ejercitar el particular ante la autoridad administrativa, --- que a través de una resolución haya afectado sus intereses, y en consecuencia su pretensión se dirige a combatirla con el-- propósito de que dicha autoridad, u otra jerárquicamente supederior, o distinta la modifique o revoque.
- 5.- La importancia de los recursos administrativos se ha agudizadedo cada vez más en la actualidad, puesto que su interposición cuando la Ley del acto prevé su carácter obligatorio, es necedesario que el particular la intente, pues de lo contrario se--

se vería impedido de hacer valer el juicio de garantías, ya -- que el mismo resultaría improcedente, y en consecuencia debe -- ser sobreseído, ello atendiendo al principio de definitividad. Esto no acontece cuando el recurso que la ley prevé le otorga un carácter potestativo.

- 6.-Los elementos necesarios o constitutivos del recurso adminis--trativo son : La existencia de una resolución que afecte un de--recho o interés legítimo del particular; fijación en la ley; - las Autoridades Administrativas ante quienes debe presentarse; la fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el - recurso; la expresión de agravios cuando la ley lo ordena o en su caso expresiones que tiendan a combatir la resolución impug--nada; y la obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución, ya sea revocándola, modificándola o confirmándola.
- 7.-En Nuestro Sistema Jurídico Mexicano, aunque existe afinidad - sin embargo puede sostenerse que los recursos administrativos--tienen una cognotación jurídica diferente a la de la denuncia, acción popular y derecho de petición.
- 8.-Diversas son las clasificaciones que la doctrina expone en ma--teria de recursos administrativos sin embargo, la clasifica--ción que podría adoptarse es la relativa a la autoridad quien--resuelve el recurso, es decir, ya sea la propia autoridad de - donde emana el acto impugnado, la que resuelva el recurso o en su caso, otra autoridad jerárquicamente superior u otra di--versa.
- 9.-De un exámen integral de los diversos recursos administrativos que se preven en nuestra legislación, se puede advertir que -- existe una gran discrepancia en cuanto a su substanciación. -- Verbigracia : Desde la terminología (recurso de revocación, --revisión, reconsideración, inconformidad etc.); plazos para su inetrposición (10 días, 15 días) ; período de pruebas ( 5 días 10 días, 15 días y en ocasiones no existe) ; hasta el período--dentro del cual deba emitirse la resolución (20 días o un mes-

o en su caso no se indica término alguno); es por ello que se insiste en la uniformidad de regulación jurídica de los recursos administrativos en un único ordenamiento jurídico.

- 10.-La Administración Pública ha reconocido que debido a diversas circunstancias los funcionarios que participan de la justicia administrativa puede incurrir en errores u omisiones, para lo cual ha establecido formulas jurídicas no sólo para enmendarlos, sino también para asegurar el debido respeto de los derechos de los particulares, creando medios de control que limiten la actividad de la Administración y vigilando el mantenimiento de la legalidad de sus actos.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y SU  
EFICACIA JURIDICA

CAPITULO PRIMERO: DIRECTRICES FUNDAMENTALES DE LOS RECURSOS  
ADMINISTRATIVOS.

- 1.- Nociones Preliminares.
- 2.- Importancia de los Recursos Administrativos.
- 3.- Su Naturaleza Jurídica.
- 4.- Su Definición.
- 5.- Sus Elementos.
- 6.- Los Recursos Administrativos y otras Figuras Jurídicas.  
(denuncia, acción popular, derecho de petición).

CAPITULO SEGUNDO : CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

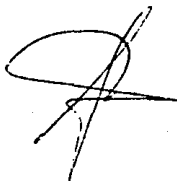
- 1.- Su clasificación en el derecho alemán.
- 2.- Su clasificación en el derecho español.
- 3.- Su clasificación en el derecho argentino.
- 4.- Su clasificación en el derecho mexicano.

CAPITULO TERCERO : SUBSTANCIACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATI\_  
VOS.

- 1.- Principios Generales.
- 2.- El Recurso Administrativo previsto en el Reglamento General-  
de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (Publicado en el Diario  
Oficial de la Federación el 5 de junio de 1976)
- 3.- El Recurso de Inconformidad previsto en la Ley General de ---  
Salud. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7-  
de febrero de 1984).
- 4.- El Recurso de Revocación previsto en la Ley de Obras Públicas  
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de -  
diciembre de 1980).

**CAPITULO CUARTO : EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE CONTROL  
JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

- 1.- Introducción.
- 2.- Juridicidad de la Actividad Administrativa.
- 3.- Finalidad del Control Administrativo.
- 4.- Importancia y Fundamento del Control Administrativo.
- 5.- El Recurso Administrativo como Medio de Control.
- 6.- Conclusiones.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**Director de Tesis : Lic. Justo Nava Negrete.**



## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Bielsa Rafael. El Recurso Jerárquico. Editado por la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas. Rosario 1939
- 2.- Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1947.
- 3.- Carnelutti Francesco. Teoría General del Proceso.
- 4.- Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa S.A. México 1973.
- 5.- Carrillo Flores Antonio. La Defensa Jurídica de los Particula res Frente a la Administración en México. Editorial Porrúa -- S.A.
- 6.- Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos - Penales. Editorial Porrúa S.A. México 1980.
- 7.- Díez Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Plus -- Ultra. Buenos Aires 1971.
- 8.- Dromi José Roberto. Acto Administrativo, Ejecución y Suspensión y Recursos. Editorial Astrea. Buenos Aires 1987.
- 9.- Entrena Cuesta Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos . Madrid.
- 10.- Escola Hector Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1981.
- 11.- Fernández de Velasco. La Acción Popilar en el Derecho Administrativo. Madrid 1920.
- 12.- Fiorini Bartolome. Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- 13.- Praga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1988.
- 14.- Fritz Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor 1933.
- 15.- García Oviedo Carlos y Enrique Martínez Useros. Derecho Administrativo. Ediciones E.I.S.A. 1968.
- 16.- García Trevijano Fos. Principios Jurídicos de la Organización Administrativa. Madrid.
- 17.- Garrido Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, - La Justicia Administrativa. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963.

- 18.- González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos. Madrid - 1960.
- 19.- González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1988.
- 20.- Guasp Jaime . Derecho Procesal Civil.
- 21.- Margain Manatiu Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Jus. México 1985.
- 22.- Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- 23.- Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1959.
- 24.- Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho de Procedimientos - Civiles. Editorial Porrúa S.A. México 1979.
- 25.- Serra Rojas Andrés. Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación (Conferencia).
- 26.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1985.
- 27.- Sayagués Lasso. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo 1959.