

308909
28
2ej-

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.



**ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN
LA LEGISLACION FEDERAL MEXICANA**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ESTELA RODRIGUEZ BOTELLO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ALFONSO GUERRERO MARTINEZ



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.

INDICE

	<u>Página</u>
<u>INTRODUCCION</u>	I
<u>CAPITULO I</u> <u>LA ADMINISTRACION PUBLICA</u>	
1. ANTECEDENTES HISTORICOS .	1
2. CONCEPTO	15
3. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	21
<u>CAPITULO II</u> <u>SITUACION DE LOS PARTICULARES</u> <u>FRENTE A LA ADMINISTRACION</u>	
1. DERECHO SUBJETIVO. NOCIONES	30
2. CLASIFICACION DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS	36
3. DERECHOS SUBJETIVOS PUBLICOS	38
<u>CAPITULO III</u> <u>EL ACTO ADMINISTRATIVO</u>	
1. NOCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	53
2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	58

3.	FORMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	70
4.	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	82
4.1	ELEMENTO SUBJETIVO	84
4.2	LA VOLUNTAD	86
4.3	ELEMENTO OBJETIVO	90
4.4	EL MOTIVO. LA CAUSA	91
4.5	LA FORMA	95
4.6	EL FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	96
5.	CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO	98
5.1	CONSIDERACIONES GENERALES	98
5.2	EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	99
5.3	PRESUNCION DE LEGITIMIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	106
6.	EXTINCION Y NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	112
6.1	TEORIA DE LA INVALIDEZ EN EL DERECHO CIVIL	112
6.2	TEORIA DE LA INVALIDEZ EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	114
6.2.1	INEXISTENCIA	116
6.2.2	VIAS DE HECHO	118
6.2.3	NULIDADES	119
6.2.4	EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	126

CAPITULO IV
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.	CONCEPTO	145
2.	CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	152

3.	ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	158
4.	PROCEDIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	162

CAPITULO V
ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN LA LEGISLACION FEDERAL MEXICANA

1.	LEY DEL SEGURO SOCIAL	174
2.	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	182
3.	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS	183
4.	LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO	188
5.	LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA	193
6.	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	197
7.	REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E HISTORICOS	200
8.	LEY DE OBRAS PUBLICAS	202
9.	LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES	205

10.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	208
11.	LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES REGLAMENTO DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	212
12.	REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	219
13.	LEY DE FOMENTO Y PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	222
14.	LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR	224
15.	LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA	227
16.	LEY DEL MERCADO DE VALORES	230
17.	LEY DE SOCIEDADES DE INVERSION	231
18.	LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	233
19.	LEY FEDERAL DE TURISMO	237
20.	LEY FORESTAL	239
21.	LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA	241

22.	LEY ADUANERA REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA	245
23.	CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION	246
24.	LEY DE EXPROPIACION	260
25.	LEY GENERAL DE POBLACION REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION	263
26.	LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL	264
27.	LEY GENERAL DE SALUD.	266
28.	LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	270
29.	LEY FEDERAL DE AGUAS	273
30.	REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA	276
31.	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR	277
	CONCLUSIONES	i
	BIBLIOGRAFIA	vi

INTRODUCCION.

El objeto primordial de esta obra consiste en analizar los recursos administrativos que se encuentran dispersos en la legislación federal administrativa mexicana. Lo anterior surge como una inquietud, al tener la oportunidad de constatar en la práctica, las dificultades a las que se enfrentan los particulares afectados por las resoluciones dictadas por autoridades administrativas; dificultades que en parte derivan de la complejidad de las disposiciones legales, y en parte son creadas por los funcionarios mismos.

El primer capítulo está dedicado a los antecedentes históricos de la administración pública, su concepto, y clasificación; lo anterior con el objeto de delimitar el ámbito al que corresponden y en el cual se desarrollan los recursos administrativos.

En el capítulo segundo y con la finalidad de establecer cuál es la situación de los particulares frente a la administración, se presenta el concepto de derecho subjetivo en general y en especial se analizan los derechos subjetivos públicos.

La tercera parte está dedicada al estudio del acto administrativo, su concepto, clasificación, formación, elementos, caracteres, etc., se dedica buena parte de la obra al estudio del acto administrativo, debido a la importancia que reviste esta institución en relación con los recursos administrativos.

El capítulo cuarto analiza el concepto de recurso administrativo, su clasificación, elementos y los lineamientos generales del procedimiento del mismo.

La última parte de esta obra tiene por finalidad analizar los diversos recursos administrativos previstos en la legislación federal mexicana.

El presente trabajo académico constituye la parte escrita de mi exámen profesional, para optar por el grado de Licenciado en Derecho. Agradezco de antemano, a los lectores de esta obra las observaciones que hagan a la misma, sea oralmente o por escrito.

CAPITULO I
LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

En el derecho romano, no existen los servicios públicos sino que es la sociedad la que por una vía indirecta, en ocasiones fiduciaria proporciona el servicio correspondiente al Poder Público que no podía prestarlos dadas las circunstancias (2a mitad del S.III, caída del Imperio, surge el Bajo Imperio, hay graves problemas financieros y es prácticamente imposible mantener al ejército).

Las figuras romanas son de carácter privado, los servicios son prestados por los particulares pero el poder político los cubre con un barniz estatal, entre otros servicios figuran: el transporte y marítimo, el suministro de la annona, el cuidado y ornato de las ciudades, los servicios de abastecimiento municipal, la educación, la cultura, la construcción, el correo, la policía de seguridad del interior y ciudades fronterizas, la ¹ beneficencia y la política asistencial.

Si bien estos servicios tienen un carácter iusprivatista, la legislación del Bajo Imperio otorgó a quienes los prestaban inmunidades fiscales, exoneración de gravámenes; por lo que estas figuras se convirtieron en verdaderos híbridos.

1

Murga Gener, José Luis; Conceptos Romanos Básicos para el Moderno Derecho Administrativo, Madrid, Separata de Romanitas-9, 1971, p. 499.

La Iglesia Católica, jugó un papel muy importante ya que por medio de su organización y estructura, y con las donaciones de los fieles, creó una masa de bienes que eran utilizados para las causas pías, dicha masa con el tiempo se convertiría en un cuantioso patrimonio. La beneficencia asistencial como servicio fue puesta en marcha por la sociedad cristiana del Bajo Imperio. La annona que fue durante el Imperio símbolo de abundancia y prosperidad, deja mucho que desear en el Bajo Imperio, esta institución consistía en distribuir entre la población comestibles de primera necesidad y se llevaba a cabo cada año a cambio de un precio fijo y moderado, al tornarse deficiente la prestación de la annona, los particulares comenzaron a legar y donar a la Iglesia cereales, aceite o vino, con el fin de que los distribuyera; incluso los productores y agricultores preferían entregar el trigo y el aceite a la Iglesia que a los prefectos de la annona, por lo anterior, surgieron los "horrea ecclesiae" que eran almacenes de cereal e incluso hubo navíos que con el sello papal transportaban el trigo.²

Surgió entonces un conflicto con respecto a la naturaleza de los bienes en manos de la Iglesia y como no era posible clasificarlos como *res publicae*, *res divini*, ni como *res sanctae*, los juristas del Bajo Imperio se vieron obligados a buscar una clasificación para este tipo de patrimonio, que aunque era naturalmente privado cumplía una función social.

²

Idem, pp. 506-507.

Por la tendencia cesaro-papista, se logró la sacralización e inalienabilidad de todo aquello que beneficiara al fisco, a la casa imperial o a la Iglesia, a esta masa de bienes se le denominó como *iura*, que consistía en una masa económica o conjunto global de cosas y derechos.³

Otros juristas solucionaron el problema extendiendo el campo de las *res divini iuris* a todos aquellos bienes y patrimonios que cumplieran con una finalidad espiritual; sin embargo las *res divini iuris*, ya no serían creadas mediante ceremonias o ritos, sino por leyes, plebiscitos, senadoconsultos e incluso por decisiones del emperador, la *dedicatio* será más importante que la *consecratio*.⁴

Para el emperador Anastasio, las cosas destinadas al servicio de la Iglesia, no podrán ser vendidas ni cedidas bajo pena de nulidad.

Algunos juristas siguiendo el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, extendieron el carácter de religioso a todos los bienes muebles, inmuebles e incluso comestibles propiedad de la Iglesia.

De esta manera, surgieron los bienes y patrimonio estatales.

3

Idem. p. 511.

4

Idem. p. 514.

El derecho administrativo alemán es el fruto de una transformación lenta ocurrida en cada uno de sus territorios, este desarrollo se dio en distintos momentos en cada uno de los estados alemanes y en ninguno de ellos, el nuevo derecho derogó del todo al antiguo, en cada período hay vestigios de viejos conceptos y en todos los períodos hay diferentes y nuevas maneras de concebir la posición del poder público respecto de sus súbditos y del derecho, lo anterior es consecuencia del hecho de que en cada época varían los conceptos respecto al alcance de los fines del Estado.

Durante el medievo, el derecho germánico no hacía distinción alguna entre derecho público y privado, tenían un sistema jurídico único y uniforme en el que las facultades privadas y públicas dimanaban de un derecho de igual naturaleza y las ordenes de la autoridad al súbdito y las acciones de éste contra el poder público, resultaban pretensiones equivalentes; bastaba con que el súbdito probara el título adquisitivo en que fundaba su acción y que el príncipe ejercitara el conjunto de derechos de soberanía que tenía en sus manos para lograr el bien común. De esta manera de pensar, se derivaba el que existiera la misma protección jurídica tanto para la autoridad como para el pueblo. En caso de que el Príncipe lesionara los intereses del súbdito al ejercitar un derecho de

soberanía, éste contaba con una vía expedita para querellarse contra aquél ante los tribunales, a menos que el Príncipe en virtud de su ius eminens hubiera obrado inspirándose en el supremo interés de la comunidad.⁵

El Estado policía que se estaba formando, pretendía reunir todos los derechos particulares de soberanía en un poder público homogéneo, cuando la reforma protestante ocasionó que se otorgara a los Príncipes territoriales el poder formal sobre la vida religiosa del pueblo y en consecuencia la responsabilidad de la salvación espiritual de sus súbditos. Con esto, la conservación de la verdadera fe se tornó en el máximo anhelo del poder público secular, suprimiendo los límites de las competencias soberanas y transformando el poder del Príncipe en una potestad pública absoluta. Con su nueva facultad y la teoría del estado policía originada en Francia, el Príncipe podía disponer en todo y decidir discrecionalmente sobre la necesidad y conveniencia de una medida y sobre estas circunstancias y para que el Estado lograra sus fines y el bienestar de los ciudadanos, era necesario que la autoridad interviniera en la esfera de los súbditos.⁶

5

Fleiner, Fritz; Instituciones de Derecho administrativo; Barcelona, Ed. Labor, S.A., 1983 xvi, 362 p.

6

Idem, pp. 26-27.

Si bien durante este período, los súbditos aún gozaban de protección en contra de los abusos de poder del Príncipe o sus funcionarios, el Príncipe procuró sustraerse al control de los Tribunales Imperiales mediante la obtención de "privilegia de non appellando" y de "privilegia de non evocando", y cuando no le era posible obtener un privilegio imperial, se limitaba a acudir a la violencia.⁷

La laguna causada con la supresión del control de los Tribunales se pretendió subsanar con la teoría del Fisco, conforme a la cual el patrimonio público no pertenecía ni al Príncipe ni al Estado soberano sino a un sujeto jurídico distinto: al Fisco, persona sometida al Derecho privado por lo que se sometió al Fisco a la Justicia y normas jurídicas del Derecho Civil. Con la formación de la teoría del Fisco, se desarrolló la independencia de los Tribunales frente a la Administración, proporcionando al súbdito la posibilidad de demandar a la autoridad, Fisco ante sus propios tribunales territoriales, siempre que el litigio fuera de carácter patrimonial. No fue posible lograr con esta teoría la protección jurídica para el súbdito contra los actos soberanos de autoridad, ya que los Tribunales territoriales carecían de competencia para anular las decisiones del gobierno; sin embargo se logró que los Tribunales civiles obtuvieran la facultad de condenar al Fisco a indemnizar a los particulares cuyos derechos hubieran sido lesionados por una disposición de autoridad.⁸

⁷Idem, p. 28.

⁸Idem, p. 29.

En este momento se había formado un poder público absoluto y se había reconocido la separación entre la esfera privada del monarca y su posición como órgano del Estado.

En el siglo XVIII surgen dos teorías antiabsolutistas que tratan de proteger al individuo: la de la separación de poderes y la de los derechos innatos del hombre, derechos inmutables concedidos al individuo por la naturaleza y que no caen bajo el poder del Estado por ser anteriores y superiores a la Constitución; la justificación moral y política de estos derechos fue aportada por el Derecho Natural.

La protección jurídica del individuo frente a la Administración Pública se manifestó mediante la teoría de los derechos privados lícitamente adquiridos que consideraba que eran innatos al hombre, posteriormente se afirmó que todos los derechos basados en títulos jurídicos especiales tenían el carácter de derechos privados.⁹

El Derecho constitucional formado apartir de la Revolución francesa, sentó bases para la Administración Pública; gracias a la teoría de la separación de poderes se logró en Francia evitar la intervención de la Justicia (poder judicial) en la Administración (poder ejecutivo), lográndose además que los Tribunales civiles perdieran la facultad de juzgar las cuestiones en que participaba la Administración, sin embargo la ley (1801) instauró dentro de la misma Administración, Tribunales

⁹
Idem, p. 30.

administrativos especiales con facultades para anular a petición de los ciudadanos los actos ilegales de la Administración, a los litigios planteados ante dichos Tribunales no les era aplicable el derecho civil, por lo que en Francia se consolidó el principio de que al Estado sólo se le aplican las disposiciones civiles en aquellas relaciones en las que expresamente se haya sometido a su soberanía.¹⁰

En Alemania la situación era distinta, el monarca obtuvo todo el derecho al poder público mediante las cartas constitucionales y la Justicia se desarrolló con independencia del monarca y sobre ambos se impuso como poder supremo la legislación que era ejercida por el monarca sólo con el concurso de una representación nacional, de esta manera se logró que la ley fuera inviolable para la Administración, a la que se le impusieron límites en sus relaciones con los súbditos, obligando a los funcionarios tanto frente al monarca como frente a los súbditos. De lo anterior concluye Pfizer que: "A las obligaciones de los súbditos fundadas en las relaciones de

¹⁰

Idem, p. 31.

dependencia, corresponden, por otra parte, los derechos de los súbditos como tales. Ambos aspectos se presentan como consecuencia inmediata de una misma relación jurídica: del contrato de dependencia. Ambos tienen un lado activo y otro pasivo. El soberano no sólo tiene derechos, sino, además, obligaciones, y el súbdito no sólo tiene obligaciones, sino también derechos."

En Alemania a diferencia de Francia no se instauraron autoridades administrativas especiales para resolver los conflictos de la administración, porque consideraban que si las autoridades administrativas resolvían litigios entre la Administración Pública y los ciudadanos, actuarían como juez y parte a la vez, por lo que se consideró necesario crear una instancia judicial independiente de la Administración para juzgar los asuntos contencioso-administrativos. Lo anterior ocasionó un dualismo entre el Estado y el Fisco, este último resultaba incompatible con una persona distinta, si representaba el aspecto patrimonial del Estado. Por lo expuesto, resultaba necesario explicar la aplicación del Derecho Civil al Estado y se logró con una nueva teoría que predomina hasta la actualidad en Alemania: la Administración Pública se rige tanto por el Derecho público como por el privado y la aplicación de cada uno se determina casuísticamente conforme a la historia y la legislación vigente.

11

11Idem, pp. 32-33.

Durante el siglo XIX se desarrolló la teoría de las relaciones jurídicas mixtas, conforme a la cual, ciertas instituciones consideradas de naturaleza exclusivamente civil, constituían realmente una unidad formada por elementos de Derecho Civil y Público.

Desde 1863 se crearon en los estados alemanes Tribunales contencioso-administrativos con los cuales se consolidó la formación del Estado de Derecho; con esta innovación fue necesario modificar la teoría de los derechos privados lícitamente adquiridos, ya que la demanda de indemnización civil por violación a dichos derechos perdió su importancia, pues la misión de la jurisdicción administrativa ya no era reparar el patrimonio mermado sino la conservación de la situación jurídica garantizada al súbdito.

Con esta evolución, era prácticamente imposible aplicar el Derecho Civil a las relaciones entre la Administración y los ciudadanos porque este sistema coloca a las partes en un mismo nivel y la Administración no se encuentra en igualdad de circunstancias que los ciudadanos pues se coloca frente a ellos de un modo soberano y autoritario.¹²

En España, el inicio de la evolución de la Administración Pública se sitúa en la época medieval, durante la cual se dio una

12

Idem, pp. 34-35.

confusión entre lo público y lo privado, el "dominium" y el "imperium". En la figura del Príncipe se personificaba el organismo político.

El afán de separar estas dos vertientes, privada y pública, será una de las líneas de progreso más claras del pensamiento jurídico y político y servirá para garantizar la imposición del Príncipe sobre los señores y posibilitar la aparición del Estado Moderno. Para lograr estos fines, los juristas regios crearon el concepto de Corona, que era una entidad mística en la que el rey era la cabeza y los estamentos el resto del cuerpo. Se concibe a la Corona como un centro de imputación y producción de actos jurídico-políticos distinto y superior al rey y expresivo de la unidad del Reino.

La base de estos conceptos se encuentra en el Derecho Canónico que en esa época gozaba de superioridad sobre los derechos seculares, como consecuencia de su mayor grado de elaboración y por que ya contaba con una sistematización de las personas jurídicas: diócesis, parroquia, etc. Lo que caracteriza a estas figuras de personificación frente a las de derecho secular es que permitían institucionalizar una persona colectiva en base a una sola persona física (corporatione sole o corporación de un solo hombre); en base a este modelo se constituye inicialmente la Corona como persona jurídica distinta a la persona física del Rey, que es sólo un representante de la misma.

13García de Enterría y Ramón Fernández; Curso de Derecho Administrativo; Madrid, Ed. Civitas, 1978, Tomo I, p. 192.

Con la figura de la Corona, el rey obtiene mayor autoridad frente a los señores, ya que une a su poder el de ésta, y le facilita la separación de sus bienes de los de la Corona, estos últimos son administrados por el rey, sin embargo, no puede ni enajenarlos ni disponer de ellos, con esta medida se evita la división del reino a la muerte del rey entre sus sucesores.¹⁴

En España se desconoce la teoría alemana del Fisco y si bien el Rey está desligado de sus propias leyes, se le considera sometido al derecho natural y al derecho de gentes, en consecuencia toda ley contraria a estos sistemas no será válida.

El rey no puede faltar a la fe debida a los contratos ni atacar la propiedad de los súbditos, porque ambas son instituciones de derecho natural. Es en estos supuestos en los que se aplica la fórmula clásica del derecho español: "se obedece, pero no se cumple", que consagraron las Cortes de Toro (1369) y recogieron las leyes del título IV del libro III de la Novísima Recopilación.¹⁵

14

Idem, p. 193.

15

Idem, p. 195.

A finales del siglo XIX la legislación española excluyó de la jurisdicción contencioso-administrativa las materias civil y penal, reservándolas a los tribunales ordinarios, además también se consideraban de índole civil y de la competencia de la jurisdicción ordinaria, las cuestiones que emanaban de actos en que la Administración hubiere obrado como persona jurídica, i.e., como sujeto de derechos y obligaciones. De lo anterior se desprende que el sector del Estado que regula las relaciones patrimoniales aparece personificado. Esta dualidad ya no existe en el derecho positivo vigente español, ya que en nada afecta a la personalidad unitaria de la Administración que en ella se distinguen diversos órganos.¹⁶

El derecho español afirma la personalidad de la Administración del Estado, sin incluir en esta personificación a los órganos legislativos y judiciales y menos aún a la colectividad, al servicio de la cual la Administración se ordena.

En la legislación española, la Administración estatal como persona jurídica tiene las siguientes características: es una personalidad jurídica única que abarca la totalidad de su organización y funciones sin que ello implique una pluralidad de capacidades jurídicas; es una personalidad jurídica originaria en tanto que surge de la Constitución y no depende de la voluntad de otro sujeto; la Administración está al servicio del Estado y asume el cumplimiento de los fines del mismo.¹⁷

¹⁶

Idem, p. 195.

¹⁷

Idem, pp. 196, 197, 198.

El derecho administrativo italiano se remonta a la formación del Reino y al ordenamiento administrativo sardo-piamontés que está influido por el ordenamiento francés napoleónico y postnapoleónico; 1865 puede considerarse como el fin del primer período de la historia del derecho administrativo italiano, durante el cual se unificó administrativamente el Reino y se levantaron los cimientos del ordenamiento administrativo. El segundo período se extiende hasta la primera guerra mundial, en éste se reformaron gradualmente las instituciones administrativas para ajustarlas a las necesidades del Estado, v. gr., se emiten diversas leyes: Ley Sanitaria, Ley de Seguridad Pública, de Instituciones de Beneficencia Pública, de Expropiación por Utilidad Pública, y se creó la jurisdicción administrativa. Después de la primera guerra mundial, con el fascismo se eliminaron los sistemas democráticos para la formación de los órganos de los entes públicos, se expidieron leyes que incrementaron el poder estatal como: Ley sobre las facultades del poder ejecutivo para promulgar normas jurídicas (1926), se abolieron los órganos electivos en los municipios y provincias, se emitieron leyes como la ley sobre justicia administrativa. A la caída del fascismo se transformaron nuevamente las instituciones, volviéndose al sistema democrático; se reinstauraron los órganos electivos municipales y provinciales y el gobierno parlamentario.

18

Alessi, Renato; Instituciones de Derecho Administrativo; Barcelona, Ed. Bosch, 1970, Tomo I, pp. 20, 21, 22.

En sentido amplio administración es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos; en sentido estricto se entiende por administración la actividad total del Estado para alcanzar sus fines, estos conceptos son de poca utilidad, el primero por carecer de alcance jurídico y el segundo por ser demasiado amplio.

Diversos autores conciben a la Administración por exclusión como aquella actividad que no es ni judicial ni legislativa:

Para Fritz Fleiner "Todo aquello de lo que se ocupa el Estado, fuera de la legislación y de la justicia, es ... administración en sentido estricto o, sencillamente, administración es una serie de funciones de naturaleza técnica, espiritual, jurídica, que se proponen cada una aportar resultados prácticos al bienestar común."

Otto Mayer dice al respecto que: "Administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines bajo su orden jurídico, exceptuada la justicia."¹⁹

¹⁹ Merkl, Adolfo; Teoría General del Derecho Administrativo; México, Ed. Nacional, 1975, p. 10.

Con la adopción de estas fórmulas negativas, administrar sería toda actuación del Estado distinta de legislar o de enjuiciar, el sentido de este criterio viene del hecho de que las funciones legislativa y judicial se separan de las funciones del Estado absoluto como técnicas formales, en tanto que el resto no es reductible a ninguna técnica formal uniforme.²⁰

La Administración Pública desde el punto de vista formal, es "...la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión..."(A. Molitor, Administration Public. UNESCO, p. 18.)

La Administración Pública forma parte del poder Ejecutivo y no tiene personalidad propia, es sólo un medio por el cual se manifiesta la personalidad del Estado.²¹

Zanobini define a la Administración Pública como "...el conjunto de las actividades desplegadas por el Estado, directa o indirectamente para la gestión de los intereses públicos ordinarios que ha incorporado a la órbita de sus propios fines...", el elemento fin marca el acento político es este concepto.²²

20

García de Enterría, op.cit., supra, nota 13, pp. 18-19.

21Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; México, Ed. Porrúa, 27a. ed., 1988, p. 119.

22Carrillo Flores, Antonio; La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México; México, Ed. Porrúa, 1939, p. 29.

Para Renato Alessi, la administración pública es el orden de órganos estatales a los que se atribuye la función administrativa como competencia característica y normal.²³

Según el maestro Antonio Carrillo Flores, para lograr un concepto integral de la administración pública hay que considerar dos elementos no jurídicos, a saber: un elemento político y otro técnico; la administración se nos ofrece como la dirección y la gestión de los negocios estatales dentro del marco del derecho y las exigencias de la técnica. El derecho sólo da una perspectiva de los problemas de la administración pública, dejando fuera otras dos que son imprescindibles para lograr un concepto cabal de administración pública; la que ofrece la política y la que suministran las diversas disciplinas técnicas a que los agentes del Estado tienen que acudir para realizar sus postulados políticos. Sin embargo, no por reconocer la presencia de estos elementos, corresponde a la administración pública su tratamiento. Por lo anterior, Carrillo Flores señala que la doctrina francesa de las atribuciones del Estado, desarrollada en México por Gabino Fraga, debe ser aceptada con reservas; esta doctrina pretende construir a la administración sobre el concepto político-económico de la atribución del Estado. Si esta doctrina admitiera que no vale sin el apoyo de una norma jurídica el criterio político para la definición de los límites de la acción estatal, sería una tesis verdadera.²⁴

²³ Cfr., Alessi, op. cit., supra, nota 18, p.6.

²⁴ Carrillo Flores, Antonio; La justicia federal y la Administración Pública; México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 41-42.

La Administración Pública no está tan vinculada al derecho como la función judicial, si bien la primera debe esforzarse por acatar las normas jurídicas, una vez satisfecha esta condición, se desborda en el mundo de la política; un juez jamás debe dudar en someter el caso concreto a la norma jurídica y no puede excusarse ante una sentencia ilegítima, en cambio en la administración pública hay gran incertidumbre cuando se advierte un conflicto entre el cumplimiento de la ley y la realización de un postulado social o de interés público inaplazable. La violación de la norma jurídica por razones políticas, considerando a la política como la disciplina que señala los propósitos que el Estado debe alcanzar, es motivo de diversos problemas.

La situación del particular frente a la Administración, siempre es más precaria que frente a la Jurisdicción, porque si éste tiene enfrente a un juez honorable, podrá convencerle con simples razonamientos lógico-jurídicos, mientras que para decidir a la Administración a su favor tendrá que luchar contra obstáculos que no son de índole legal.²⁵

Bullrich siguiendo a Hariou considera que la administración es el conjunto de organismos y personas que se ocupan "esencialmente de atender los asuntos corrientes del público", en tanto que la función de gobierno consistiría en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política y en velar por los grandes intereses nacionales.²⁶

²⁵ *Idem*, pp. 44-45.

²⁶ Bullrich, Rodolfo; Principios Generales de Derecho Administrativo; Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft LTDA, 1942, p.164.

García de Enterría y Ramón Fernández consideran a la Administración como una organización dotada de personalidad jurídica, y ello basta para individualizarla de los órganos que actúan otras funciones públicas.²⁷

Para Maurice Hariou, la Administración Pública personifica el Poder del Estado, por lo que es una "potentior" persona, un personaje poderoso cuyo comercio jurídico aparece penetrado por la idea de poder público. Por lo anterior, la Administración Pública para cumplir sus funciones, goza de potestades exorbitantes de Derecho Común, de las que no disfrutaban los sujetos privados; así como goza de privilegios también tiene ciertas restricciones, v. gr., no puede contratar con quien desee porque requiere de un procedimiento determinado, debe cumplir ciertos requisitos para poder expropiar un bien, está sujeta a un control de sus actos mediante el sistema de recursos administrativos. En la administración, siempre debe existir un equilibrio entre los privilegios y las restricciones, y esto se logra mediante el procedimiento administrativo que asegura el equilibrio cuando lo encuentra y lo reconstruye cuando se pierde, tratando de obtener la satisfacción del interés general.

²⁷

García de Enterría; op. cit., p. 23.

A diferencia de García de Enterría, Ramón-Fernández y Hariou que consideran que la administración tiene personalidad jurídica propia, Fritz Fleiner señala que el Estado es una persona jurídica, cuya actividad se denomina administración, mediante dicha actividad, el Estado realiza sus fines esenciales. El Estado realiza diversas funciones, a saber: legislación, jurisdicción y administración.

3. CLASIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Los órganos de la administración en razón a la naturaleza de las facultades que les son atribuidas pueden ser de dos tipos:

1. Auxiliares, y
2. Autoridades.

1. Son órganos auxiliares aquellos cuyas facultades se limitan a la colaboración con las autoridades y a preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones. Los órganos auxiliares se clasifican en:

1.1 Organos auxiliares de preparación, que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

1.2 Organos consultivos, pueden ser unitarios o colegiados y sus opiniones pueden ser simples criterios que guíen a la autoridad o pueden tener carácter obligatorio. Si las autoridades tienen la facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta, sus funciones son facultativas. Puede ser que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órganos de consulta, pero sin que la opinión sea obligatoria para éstas. Si la autoridad está obligada a seguir las opiniones del órgano consultivo, estamos ante un órgano de decisión.

2. Órgano de autoridad, es aquel que tiene la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y de imponerles sus determinaciones, i. e., que tiene facultades de decisión y de ejecución. Estos órganos pueden tener tanto la facultad de decisión como la de ejecución, o sólo la de decisión y que la ejecución de sus determinaciones corresponda a un órgano distinto.

Con respecto a las facultades de las autoridades se cita la siguiente jurisprudencia:

Autoridades. Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, Tesis 53, p. 98.

Por regla general y para garantizar el buen funcionamiento de la Administración, la posibilidad de realizar un acto no se confía íntegramente a un solo órgano y se exige la intervención de diversos órganos.

Según Fraga la competencia de los órganos de la Administración se clasifica de la siguiente manera:

a) **Competencia territorial:** hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarlas. Conforme a este criterio, los órganos administrativos pueden ser: generales y locales. Cuando la competencia se extiende a todo el territorio nacional, estamos

ante órganos generales de la Administración. Cuando la competencia se ejerce sólo dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio, estamos ante órganos locales.

b) Competencia por materia: es aquella que corresponde a los órganos que tienen la misma competencia territorial pero distintas funciones administrativas respecto a los asuntos que son objeto de la Administración.

c) Competencia por grado: se refiere a los actos que pueden realizarse respecto de un mismo asunto por órganos administrativos colocados en diversos niveles. Por lo general, la distribución se realiza estableciendo relaciones de jerarquía que implican subordinación y dependencia de unos órganos y superioridad de otros. Tanto el órgano inferior como el superior conocen del mismo asunto, pero para que pueda intervenir el que conoce en último lugar, es necesario que el órgano que conoce al principio haya realizado ciertas funciones, y además el órgano que conoce en última instancia es superior en relación con el que conoce en primera instancia.²⁹

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁰, la administración pública federal se clasifica en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada, está integrada por la Presidencia de la República,

²⁹

Fraga; op. cit., pp. 126-128.

³⁰

Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.

las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La administración pública paraestatal, se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos gozan del mismo rango y sus titulares ejercen sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para lograr una eficaz atención y eficiente despacho de asuntos, pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo: (ART. 26 LOAPF)

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.
7. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria

Paraestatal.

9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salud.
15. Secretaría de la Reforma Agraria.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de Turismo.
18. Secretaría de Pesca.
19. Departamento del Distrito Federal.

Integran la Administración Pública Paraestatal: (ART. 3
LOAPF)

1. Los organismos descentralizados.
2. Las empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

3. Los fideicomisos públicos.

1. Los organismos descentralizados son entidades que pueden ser creadas de tres formas:

- 1.1 Ley del Congreso de la Unión.
- 1.2 Decreto del Congreso de la Unión.
- 1.3 Decreto del Ejecutivo Federal.

Los organismos descentralizados a diferencia de las dependencias y departamentos administrativos, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, sin importar la estructura legal que adopten.

2. Las empresas de participación estatal mayoritarias se pueden clasificar básicamente en dos:

2.1 Sociedades nacionales de crédito. (Instituciones de Crédito)

2.2 Sociedades de cualquier otra naturaleza incluidas las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas que reúnan uno o varios de los siguientes requisitos:

2.2.1 Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten más del 50% del capital social o sean propietarios de dicho porcentaje.

2.2.2 Que en la constitución de su capital figuren títulos representativos de capital social o de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o

2.2.3 Que el gobierno federal esté facultado para: Nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o equivalente; designar al Presidente o Director General; o vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Además de los dos casos antes mencionados de empresas de participación estatal mayoritaria, se asimilan a éstas las sociedades civiles y las asociaciones civiles, siempre que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales

que participen en razón de sus cargos o cuando las dependencias o entidades se obliguen a realizar aportaciones económicas preponderantes.

3. Los fideicomisos públicos pueden ser constituidos por: el gobierno federal, o por alguna entidad paraestatal. El objeto de los fideicomisos públicos es auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que tengan una estructura orgánica análoga a otras entidades y comités técnicos.

De conformidad con la clasificación doctrinal señalada con anterioridad, considero que los fideicomisos públicos son órganos auxiliares de preparación.

Si el fideicomiso es constituido por el gobierno federal, el único fideicomitente de la administración pública centralizada será la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con lo previsto por el artículo 47 LOAFF.

El fundamento constitucional de la clasificación de la administración pública federal en centralizada y paraestatal lo contempla el artículo 90.

La legislación administrativa mexicana anterior a la vigente (leyes de 31 de diciembre de 1947, 1965 y 1970), no contempla la existencia ni de los organismos descentralizados ni de las empresas de participación estatal, incluso este último vocablo es considerado en las legislaciones extranjeras, como la italiana, como carente de valor jurídico y como simple nomenclatura. Nuestra legislación vigente al emplear el término paraestatal se aparta de su definición etimológica que según

Manuel María Diez significa: "...algo que no se confunde con el Estado...camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado..." lo que demuestra que el término ha sido empleado erróneamente pues dichas entidades no caminan paralelamente al Estado, sino que forman parte del mismo.³¹

Con respecto a los organismos descentralizados, como ya lo mencioné, se caracterizan básicamente por tener personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque según Gabino Fraga, no siempre que se presentan estas características, se está ante tales órganos, v. gr., el Departamento del Distrito Federal, que es un órgano centralizado. El otorgamiento a estos organismos de las mencionadas características puede deberse a dos motivos: concedérlenles autonomía técnica, o concedérlenles verdadera autonomía orgánica.

La autonomía técnica consiste en que estos organismos no se sujeten a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a los órganos centralizados, lo anterior resulta como consecuencia de hecho de que dichas reglas en ocasiones sean inadecuadas, por lo que resulta necesario adoptar fórmulas que se asemejen a las empleadas por empresas privadas, dando así flexibilidad a las gestiones sin que por ello se desliguen de sus vínculos hacia los órganos superiores de la administración central; sin embargo en este caso no hay una verdadera

³¹Cretella; Diccionario de Adm., Sao Paulo, p. 64; M. María Diez; D.D. Adm., Buenos Aires, T.I, p. 81; citados por Fraga, op. cit., p. 198.
³² Fraga, op. cit., p. 198.

descentralización porque seguirían formando parte de la
33
administración central.

33

Buttgenbach; Derecho Administrativo, pp. 86-87, citado por Fraga, op. cit., p. 200.

①

CAPITULO II
SITUACION DE LOS PARTICULARES
FRENTE A LA ADMINISTRACION.

1. DERECHO SUBJETIVO. NOCIONES.

34

Según Bernardo Windscheid "...el derecho subjetivo es un poder o señorío de la voluntad, reconocido por el orden jurídico." Para este autor, la palabra derecho subjetivo puede entenderse en dos sentidos:

Primero como la facultad de exigir un comportamiento ya sea positivo o negativo de quien esté frente al titular del derecho. En este supuesto se está ante preceptos ya establecidos. La segunda acepción hace referencia a la importancia de la manifestación de voluntad del titular para el nacimiento, modificación o extinción de imperativos jurídicos.

Kelsen ha criticado esta teoría en su obra "Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado" (1911), argumentando que:

1. Hay casos en que el titular del derecho subjetivo no desea ejercerlo sin embargo, no por ello se extingue su derecho.

2. Diversas personas físicas y morales carecen de voluntad, v. gr., los incapacitados, los menores de edad, los no

34 Windscheid, Bernardo; Diritto delle Pandette; Trad. Fadda e Bensa, Torino, 1925, p. 108.

nacidos ya concebidos, y sin embargo son sujetos de derechos y obligaciones. Si la esencia del derecho subjetivo radicase en el querer, habría que negarles la calidad de personas en sentido jurídico.

3. Los derechos no desaparecen aunque su titular ignore su existencia, y no haya en él un querer orientado a ellos.

4. Hay derechos irrenunciables, v. gr., los que conceden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo.

Ante las críticas, Windscheid aclaró que por "voluntad" debía entenderse la del orden jurídico y no la de los individuos.

Rodolfo Jhering considera insuficiente la teoría de la voluntad y dice que el derecho subjetivo "...es un interés jurídicamente protegido...". Esta definición tiene un doble mérito: a)Pone en relieve que el ordenamiento jurídico protege intereses y que su finalidad no es tutelar la voluntad de los sujetos, y b)Pone en claro que el derecho subjetivo está constituido por dos elementos: uno formal que es la protección y otro sustancial que es la utilidad o el interés.

35

Pugliatti, Salvador; Introducción al Estudio del Derecho Civil, México, 1943, p. 196; citado por Galindo Garfias, Ignacio; Derecho Civil; 7a. ed.; México, Ed. Porrúa, 1985, p.27.

Galindo Garfias objeta la tesis de Jhering señalando que en primer lugar el interés no es la nota esencial del derecho subjetivo, porque puede faltar éste y ello no impide que la norma jurídica continúe garantizando el derecho subjetivo; por otra parte, hay intereses no protegidos por el derecho objetivo lo que nos lleva a concluir que el elemento esencial del derecho subjetivo sería la protección jurídica y no el objeto protegido o tutelado.

36

García Maynez en relación con la teoría del interés manifiesta que: "...si la nota del interés fuese esencial al derecho subjetivo, éste no existiría de faltar aquélla." Incluso el mismo Jhering acepta que el legislador no reconoce ni puede garantizar todo interés.

37

Para Thon, el derecho subjetivo es el medio de protección del interés; de la norma jurídica emana un derecho subjetivo cuando su transgresión funde una pretensión del sujeto para realizar coactivamente lo que la ley ordena.

En contra de la opinión de Thon, Roberto de Ruggiero dice que el derecho subjetivo es ciertamente protección o tutela, pero no sólo protección ni necesariamente frente a una ofensa; el derecho subjetivo existe tanto cuando es necesario hacer valer

36

García Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; 37a. ed., México, Ed. Porrúa, 1985, p. 190.

37

Citado por Barbero Domenico; Sistema Istituzionale del Diritto Privato Italiano, Torino, 1949, Tomo I, p. 116; citado por Galindo Garfias, op. cit., p. 27.

la protección jurídica, como cuando es reconocido y respetado voluntariamente por los demás.

De Ruggiero considera que el derecho subjetivo puede definirse como "...el poder de la voluntad del hombre, de obrar para satisfacer los propios intereses, en conformidad con la norma jurídica."³⁸

Jellinek, partidario de la tesis ecléctica define al derecho subjetivo como "...el interés tutelado por la ley, mediante el reconocimiento de la voluntad individual...", en esta postura combina las doctrinas de Windscheid (voluntad) y Jhering (interés), no obstante lo anterior comete el error de considerar que basta con sintetizar los elementos divergentes para lograr una doctrina verdadera, siendo que debió buscar la superación de dichas teorías.³⁹

Para Kelsen, el error de las teorías antes expuestas radica en que conciben el derecho subjetivo como algo esencialmente diverso del objetivo, es decir, sólo tomaron en cuenta el elemento substancial y relegaron a un plano secundario el elemento formal que es el único con relevancia jurídica; "...pues el derecho es forma, no substancia; la protección, no lo protegido." El derecho subjetivo no es una realidad distinta de

³⁸

De Ruggiero, Roberto; Instituciones de Derecho Civil; Trad. de la 4a edición italiana, Madrid, s/f, Tomo I, p. 208.

³⁹

García Maynez; op. cit., p. 191.

la norma sino el mismo derecho objetivo en una relación sui-generis con un sujeto. El autor citado define al derecho subjetivo como el mismo derecho objetivo en relación con el sujeto cuya declaración de voluntad depende de la aplicación del acto coactivo estatal señalado por la norma. El derecho de un sujeto está siempre dirigido hacia la obligación de otro, mas no a la inversa; cada norma jurídica estatuye un deber pero no siempre otorga un derecho, ya que la voluntad de que la sanción se aplique no depende necesariamente de una acción. El deber jurídico es en consecuencia una forma subjetiva necesaria del precepto, mientras que el derecho subjetivo es sólo una forma posible de manifestación del propio precepto.⁴⁰

García Maynez señala que el error fundamental de la teoría de Kelsen consiste en identificar las nociones de derecho objetivo y subjetivo, lo que equivale a confundir las nociones de norma y facultad. El derecho subjetivo es una posibilidad de acción conforme a un precepto, o una autorización concedida a una persona; la regla normativa es en cambio el fundamento de tal facultad.

Bonnard expone un nuevo concepto de derecho subjetivo constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: "lo, que haya

40

Idem., pp. 191-193.

para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; 2o, que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; 3o, que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación." Este concepto se descompone y justifica como sigue: la esencia del derecho subjetivo radica en el "poder de exigir", y éste obtiene su fuerza del derecho objetivo y no de la voluntad; la voluntad sólo tendría el efecto de imponerse cuando fuera superior a otra, y de admitirse ese elemento no serían posibles los derechos de los particulares contra el Estado, pues sería necesario reconocer en aquellos una voluntad superior a la de éste.⁴¹

⁴¹

Fraga; op. cit., p. 411.

2. CLASIFICACION DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS.

Ignacio Galindo Garfias⁴² clasifica a los derechos subjetivos en: públicos y privados; transmisibles e intransmisibles; absolutos o relativos; originarios o derivados. De esta clasificación, nos interesan los derechos subjetivos públicos, que son aquellos que se pueden exigir o ejercer frente al Estado.

Jellinek⁴³ considera que el conjunto de los derechos públicos de una persona constituye el status del sujeto. Es la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo. En materia de derechos subjetivos públicos, Jellinek distingue tres facultades:

-Derechos de libertad.

-Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales.

-Derechos políticos.

Son derechos subjetivos privados aquellos que se ejercen frente a los particulares y se clasifican en: personales o de crédito y reales.

⁴²

Galindo Garfias, Ignacio; Derecho Civil; 7a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985, p.30.

⁴³

García Maynez; op. cit., pp. 199-201.

Son derechos subjetivos originarios o independientes, aquellos cuyo nacimiento no depende de la voluntad del titular (derecho a la libertad); son derechos derivados o dependientes, los que se originan en un negocio jurídico traslativo realizado por el adquirente y el titular de ese derecho (un contrato).

Desde otro punto de vista, los derechos subjetivos son transmisibles e intransmisibles, un ejemplo de los primeros son los derechos patrimoniales y de los segundos el derecho a la vida.

El derecho subjetivo es relativo cuando se puede hacer valer frente a una persona determinada, dicho de otra forma cuando la obligación correspondiente incumbe a uno o varios sujetos, individualmente determinados; es absoluto, cuando se puede hacer valer frente a todos, es decir, cuando el deber correlativo es una obligación universal de respeto.

3. DERECHOS SUBJETIVOS PUBLICOS.

El reconocimiento por parte del Estado de los derechos subjetivos públicos individuales, es un elemento fundamental del estado de derecho.

Son derechos subjetivos públicos individuales, los que el particular puede hacer valer frente a la Administración o el Estado. Su fundamento jurídico radica en que cada norma de derecho establece una relación que necesariamente debe interceder entre dos términos que son el sujeto activo y el sujeto pasivo de la relación jurídica. De ello deriva que la norma objetiva, al asignar deberes jurídicos al Estado, implícitamente reconoce los derechos correlativos de los súbditos para obtener el cumplimiento de esas obligaciones.

Para Adolfo Merkl⁴⁵ son derechos reconocidos por el poder público y consagrados positivamente en todas las normas que configuran deberes del Estado para con los súbditos, y en aquéllas que simplemente los sancionan como tales derechos o facultades en favor de los particulares.

44

Madariaga Gutiérrez, Mónica; Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica; Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1965, p. 38.

45

Merkl, Adolfo; op. cit., p. 181 y ss.

Jorge Olivera Toro ⁴⁶ señala que en derecho administrativo, existe el criterio de que los derechos y obligaciones que generan los actos administrativos son personales e intransmisibles. Este principio deriva de la necesidad de fijar con toda precisión la persona a quien directamente afecte o a la cual genere derechos el acto administrativo. Los derechos que derivan de los actos administrativos, son oponibles a todo el mundo, ya que al tender a la satisfacción de necesidades colectivas, tiene la presunción de legitimidad.

Gabino Fraga ⁴⁷ considera que en relación con los derechos subjetivos públicos, surge el problema de explicar cómo el Estado a pesar de su soberanía tiene obligaciones con un particular; esto se resuelve tomando en cuenta que entre las facultades de la soberanía está la autolimitación, que es la situación del Estado ligado por el derecho que él mismo consagra; de esta manera es admisible el derecho de los individuos para exigir determinadas prestaciones en contra del poder público.

Seguando a Fraga, los derecho públicos por su contenido se clasifican en:

⁴⁶ Olivera Toro, Jorge; Manual de Derecho Administrativo; México, Ed. Porrúa, 1972, pp. 227-230.

⁴⁷ Fraga; op. cit., pp. 413-417.

1. Derechos de libertad o derechos del hombre.
2. Derechos sociales.
3. Derechos políticos.
4. Derechos administrativos.

1. El contenido de los derechos de libertad o del hombre, se traduce en la posibilidad de exigir una abstención del Estado, así se limita la actividad de éste y por ende la de la administración, quedando limitada a mantener el orden para evitar fricciones entre el derecho de uno con el de los demás.

2. Son derechos sociales aquellos por los que se reciben del Estado prestaciones o beneficios en favor de las clases sociales que se encuentran en desventaja económica, protegen y dan seguridad al individuo en sus relaciones de trabajo y en su situación económica, física, intelectual y moral.

3. Por derechos políticos, podemos entender la facultad de que gozan los ciudadanos para intervenir en las funciones públicas o participar en la formación de la voluntad estatal.

4. Los derechos administrativos consisten en el poder de exigir al Estado las prestaciones previstas en las leyes.

El derecho a la legalidad puede ser considerado también como un derecho subjetivo público individual del súbdito, en él se fundamentan los recursos contra la autoridad que tienen por finalidad volver a la legalidad y a la juridicidad a la Administración que se ha excedido.

Jean-Flavien Lalive⁴⁸ expresa que los principios más elevados del derecho sustantivo serán letra muerta salvo que exista un procedimiento efectivo para ponerlos en práctica. La efectividad de un sistema jurídico guarda relación directa con la medida en que exista y se siga un procedimiento en regla; no basta que en las constituciones se enumeren derechos humanos y libertades fundamentales, sino que es necesaria la existencia de la garantía de esos derechos para el ciudadano mediante procedimientos y acciones adecuados para ejercerlos.

Merkel⁴⁹ considera que sin importar el sentido que se dé al derecho público subjetivo, siempre será necesaria como condición previa la presencia del derecho público objetivo. El sentido del derecho objetivo es establecer obligaciones humanas subjetivas, sancionando su cumplimiento mediante conminaciones coactivas.

48

Vid., Madariaga Gutiérrez, Mónica; op. cit., pp. 40-42.

49

Merkel; op. cit., supra, pp. 181-185.

Para el recién citado tratadista, todo concepto de derecho subjetivo se caracteriza necesariamente, porque el derecho objetivo hace depender su aplicación por el órgano de la actuación de un interesado, sea que la entrada en acción del órgano esté condicionada por la iniciativa del interesado, sea que éste esté llamado a colaborar con el órgano competente. No es posible decir que a cada obligación subjetiva corresponde un derecho subjetivo, porque si bien aquélla constituye un contenido necesario del precepto jurídico, éste no es más que un contenido posible. Merkl concluye designando como derecho administrativo subjetivo, aquellas obligaciones y derechos subjetivos instituidos por preceptos jurídico-administrativos, es decir, preceptos aplicables por órganos administrativos, sea cualquiera su categoría.

El profesor García-Trevijano Fos⁵⁰ considera que el derecho objetivo es el conjunto de normas y principios que integran el ordenamiento y el derecho subjetivo es el reflejo de estas normas y principios en una situación particular, así, el derecho subjetivo podría definirse como una garantía que el ordenamiento jurídico objetivo otorga a un sujeto que se encuentra en una determinada situación. Los derechos subjetivos

50

García-Trevijano Fos, José Antonio; Tratado de Derecho Administrativo; Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1974, pp. 558-570.

públicos son garantías incondicionadas que el ordenamiento otorga a un administrado para pretender frente a la administración pública el reconocimiento de una situación individualizada, pero no basta que la administración sea parte, sino que además es necesario que actúe con imperium.

⁵¹ Renato Alessi señala que para la doctrina dominante, existe derecho subjetivo frente a la administración pública cuando ésta se encuentra en presencia de un interés directa, individual y completamente protegido; mientras que el interés legítimo, sería un interés protegido de modo menos perfecto o de forma ocasional. Para esta doctrina las dos figuras mencionadas son paralelas y se diferencian únicamente por el grado de protección.

En el derecho subjetivo el resultado de la garantía legal por lo que respecta al individuo es la realización de un interés individual sustancial, y en el interés legítimo, el resultado de la garantía por lo que respecta al individuo es sólo la realización de un interés instrumental en la legalidad del comportamiento administrativo. El interés instrumental se funda en un interés sustancial cualificado, en el sentido de interés que podría eventualmente encontrar realización cuando se realice el interés instrumental, o sea, mientras el interés instrumental

51

Alessi, Renato; Instituciones de Derecho Administrativo; Barcelona, Ed. Bosch, 1970, Trad. de la 3a. edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats, T. I, pp. 451, 452, 457 y 458.

tiene una realización cierta y efectiva ya que la utilidad instrumental representada por la legalidad está efectivamente garantizada; el interés sustancial se realiza sólo de forma eventual y mediata. El interés instrumental que no se realice a causa de un comportamiento ilegal de la administración, da lugar a un interés procesal, que faculta a los gobernados para recurrir ante los órganos de la jurisdicción administrativa e interés en la anulación del acto ilegal para conseguir coactivamente la garantía no respetada.

Alessi⁵² concluye que el ciudadano frente a la administración pública, es titular de una esfera jurídica de utilidades garantizadas por el derecho objetivo, y esta esfera se diferencia a su vez en esferas distintas, según la naturaleza de la utilidad garantizada:

a) Una primera esfera comprende las utilidades sustanciales directas e inmediatas, positivas o negativas, garantizadas por el derecho para la realización de intereses sustanciales del individuo. Corresponden a esta esfera los derechos subjetivos perfectos, absolutos y relativos.

b) Una segunda esfera se refiere a utilidades instrumentales representadas por la conformidad del

52

Idem, pp. 461, 463.

comportamiento administrativo con el derecho objetivo y con el interés público, conformidad apta para realizar únicamente intereses instrumentales del individuo a la legalidad de la acción administrativa y sólo indirecta y eventualmente fuente de realización de intereses sustanciales de dicho individuo. Se da aquí la figura del derecho debilitado, entendido como garantía de una utilidad sustancial que subsiste hasta el momento en el que determinadas exigencias de interés público legitimen el uso de un poder de negar la utilidad sustancial, en ese momento la garantía de utilidad sustancial se transforma en garantía de legalidad del uso del poder lesivo (garantía de utilidad instrumental).

53

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, consideran que el administrado al desplegar su propia personalidad dentro de los límites de la capacidad jurídica y de obrar que le reconoce el ordenamiento jurídico, puede resultar titular de una serie de situaciones jurídicas que suelen agruparse en dos categorías, según comporten una ampliación de su esfera jurídica o una limitación de la misma. Se habla así de situaciones jurídicas de ventaja o activas y de situaciones jurídicas de desventaja, de gravámen o pasivas.

53

García de Enterría y Ramón Fernández; Curso de Derecho Administrativo; Madrid, Ed. Civitas, 1980, T. II, pp. 26-33.

Entre las situaciones de ventaja, se incluyen tres clases o tipos: las potestades, los derechos subjetivos y los intereses legítimos, estos últimos en contraposición a los intereses simples; enunciados en orden descendente según la mayor o menor intensidad de la ventaja que suponen para su titular. Entre las situaciones de desventaja se incluyen: la sujeción, el deber y la obligación. Existen además otras figuras intermedias en las que hay ventajas y desventajas, este es el caso de los poderes-deberes o poderes funcionales o funciones, en los que la situación de poder está ensamblada con una situación de deber.

Dentro de las situaciones jurídicas de ventaja o activas se distingue la figura de la potestad como una manifestación de la personalidad, consistente en un poder efectivo, atribuido directamente por el ordenamiento, es pues un poder genérico no referido a un sujeto en particular ni a un objeto determinado, un poder, en fin, que sólo a través de su concreto ejercicio puede llegar a actualizarse y traducirse en un poder concreto, es decir, en un verdadero derecho subjetivo. Como ejemplo de potestad está la posibilidad de poner en marcha el aparato de la justicia en defensa del propio patrimonio amenazado, la potestad de recurso y acción judicial frente al actuar de la administración.

Dentro de las situaciones jurídicas de desventaja o pasivas y como término correlativo al de potestad, está el de sujeción. La sujeción supone la eventualidad de soportar los efectos de una potestad de otro sobre el propio ámbito jurídico, una vez ejercida la potestad surgirán otras figuras como derechos, deberes y obligaciones, distintas a la sujeción. Por ejemplo, estamos sometidos a la potestad reglamentaria, pero una vez emitido el Reglamento, su incidencia en nuestra esfera jurídica se expresará en diversas figuras. La sujeción es pues una situación puente a las demás.

Con respecto a los derechos públicos, éstos se desprenden del reconocimiento mismo de las potestades públicas, de cuyo ejercicio en particular surgen eventualmente, lo cual hace innecesaria su afirmación específica; los derechos en cambio, necesitan constantemente de esa afirmación porque están en trance permanente de ser desconocidos o conculcados. Cabe distinguir entre deber y obligación; los deberes en sentido amplio son comportamientos positivos o negativos que se imponen a un sujeto en consideración a intereses que no son los suyos, sino los de otro sujeto distinto o los de la colectividad. En ocasiones, los deberes son genéricos, es decir, los gravados por

ellos no tienen ante sí a un sujeto determinado, que sea titular de un derecho subjetivo sino un poder destinado a actuar como garantía del efectivo cumplimiento del deber, en estos casos se habla de deberes en sentido estricto que como las potestades tienen su origen en la norma y no en una relación o negocio jurídico concretos. Otras veces el deber está estrictamente relacionado con un derecho subjetivo de otro sujeto que es parte de la relación y que en consecuencia puede exigir al sujeto gravado, so pena de responsabilidad, el efectivo cumplimiento del comportamiento previsto, a estos deberes específicos se les denomina obligaciones. La relación entre deber y obligación es semejante a la que se produce entre potestad y derecho subjetivo, en esta última relación se dan actos administrativos que precisan en relación a un sujeto determinado el deber genérico impuesto en la norma y el alcance concreto del comportamiento exigible al sujeto gravado. La imposición de deberes y obligaciones a los administrados se realiza a través de diversos instrumentos jurídicos, leyes, reglamentos, contratos y actos administrativos, este último es el vehículo más frecuente.

54

Para García de Enterría y Ramón Fernández la doctrina civilista del derecho subjetivo resulta aplicable en el

derecho administrativo tanto para la administración como para el administrado, quien puede ser titular de derechos subjetivos frente a la administración por lo menos en tres supuestos típicos:

1. Derechos patrimoniales, tanto los de naturaleza obligacional en sus tres clases de contractual, extracontractual por daño y legal (contratante de la administración, lesionado extracontractual en cuanto a la exigencia de indemnización resarcitoria de daños y perjuicios, titular de una situación a la que la ley conecta un crédito frente a la Administración-funcionario, beneficiario de la seguridad social-) como de naturaleza real en sus diversas formas (poseedor, propietario, titular registral de cualquier derecho en cuanto al deber de abstención, etc.)

2. Derechos creados, declarados o reconocidos por actos administrativos singulares en favor de una persona determinada (concesionarios, titulares de licencias o autorizaciones, otorgamiento de beneficios tributarios).

3. Situaciones de libertad individual articuladas como derechos subjetivos.

En los supuestos anteriores, es claro que estamos ante derechos subjetivos, porque se trata de situaciones de intereses privados en servicio de los cuales la ley confiere a su titular un poder o facultad para imponer a la administración una conducta. Estos derechos tienen ciertas peculiaridades, a saber, la posición privilegiada de la administración y el sacrificio, modificación o limitación de que pueden ser objeto por parte de la administración.

55

El maestro Gabino Fraga clasifica los derechos de los particulares frente a la administración en tres grupos:

1. Derecho al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.
2. Derecho a la legalidad de los actos de la administración.
3. Derecho a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Sin embargo Fraga considera que en México rige el principio de irresponsabilidad del Estado y que sólo excepcionalmente y por virtud de la ley, es posible que el particular obtenga una indemnización del Estado. Algunos casos

de excepción son la expropiación por causa de utilidad pública que sólo opera mediante compensación y el caso previsto en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal ⁵⁶ que establece:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

Por esta situación y porque en los estados modernos se han repudiado los principios de irresponsabilidad del estado para limitar las amenazas que se ciernen sobre los derechos de los administrados, es posible considerar que la legislación mexicana tiene un cierto atraso; además la responsabilidad subsidiaria del Estado es insostenible si se considera que éste sólo se manifiesta mediante las personas que desempeñan las funciones

56

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 1928.

públicas, al fincar este tipo de responsabilidad al Estado, se vuelven nugatorias las garantías de los administrados por la dificultad de determinar qué funcionario es culpable y por ende responsable y porque normalmente los empleados de la administración son insolventes.

En conclusión y siguiendo a García de Enterría y Ramón Fernández ⁵⁷ el administrado es titular de derechos subjetivos frente a la administración en dos supuestos típicos:

1. Cuando ostenta pretensiones activas frente a la administración para obtener prestaciones patrimoniales, o de respeto de titularidades jurídico-reales, o de vinculación a actos procedentes de la propia administración o de respeto a una esfera de libertad, estamos ante derechos subjetivos típicos o activos.

2. Cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho como garantía de la libertad, le otorga un derecho subjetivo dirigido a eliminar la actuación ilegal y restablecer la integridad de sus intereses; a estos derechos subjetivos se les puede denominar reaccionales o impugnativos. Este tipo de derechos permite a los particulares fiscalizar totalmente la legalidad administrativa, de ahí su importancia.

57 García de Enterría; op. cit., pp.51-52.

50

CAPITULO III
EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. NOCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Antes de definir lo que es acto administrativo, es importante distinguirlo del hecho administrativo. Mientras éste es un comportamiento, aquél implica a veces una declaración de voluntad que va a producir efectos jurídicos directos, otra diferencia consiste en que contra los actos que afecten los derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares, éstos pueden iniciar recurso en vía administrativa, mientras que los hechos no son en principio susceptibles de impugnación, ya que no traducen explícitamente la voluntad del estado.⁵⁸

Para Bielsa⁵⁹ el criterio de distinción entre hechos y actos es, en principio, el que sirve para distinguir los actos y hechos jurídicos en derecho privado. Cuando la administración pública realiza una actividad material dirigida a obtener un efecto dado, v. gr., clausurar un local por razones de seguridad, la actividad administrativa consiste en "hechos administrativos" que serán jurídicos si producen efectos de este tipo.

⁵⁸ María Diez, Manuel; Manual de Derecho Administrativo; Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1980, T. I, p. 172.

⁵⁹

Bielsa, Rafael; Derecho Administrativo; 5a. ed., Buenos Aires Ed. De Palma, 1955, pp. 1-3.

Cuando la administración decide sobre algún derecho o interés, mediante disposiciones constituye un "acto administrativo". Así pues, puede definirse el acto administrativo como decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.

Para el autor citado el acto administrativo se diferencia substancialmente del acto jurídico civil por los siguientes elementos constitutivos:

a) En el acto administrativo el sujeto esencial de la relación jurídica es la administración pública, que manifiesta su voluntad mediante funcionarios públicos.

b) El acto debe tener por fin el ejercicio de derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas, porque si lo son de las entidades como personas jurídicas de derecho privado y no administrativo.

⁶⁰
Manuel María Díez sostiene que la expresión acto administrativo surgió con posterioridad a la revolución francesa.

⁶⁰

María Díez, op. cit., p. 172.

A estos actos se les denominaba antiguamente actos del rey o actos del fisco, al parecer el primer texto legal que empleó este término fué la ley francesa del 16 de Agosto de 1790 en la que se prohibía a los tribunales judiciales conocer de operaciones de los órganos administrativos.

Toda procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el campo total de la actividad administrativa, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser cumplimiento de un fin administrativo determinado constituye un acto administrativo lato sensu.⁶¹

62

Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como "...una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y crea, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general...".

Los actos emanados de los entes particulares que prestan servicios públicos o que tengan otras prerrogativas de derecho público, no son actos administrativos porque carecen de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad que tienen los que

⁶¹Merkel, op. cit., p. 231.

62

Cfr. del Río González, Manuel; Compendio de derecho administrativo; México, Cárdenas editor y distribuidor, 1981, lámina 10.

emanan de los órganos del estado. Algunos autores consideran que el acto administrativo no es exclusivo del ejecutivo, sino que emana también de los órganos legislativo y judicial cuando éstos ejercen funciones administrativas; Manuel María Díez ⁶³ acepta la idea de que el acto administrativo emana sólo del órgano ejecutivo, y lo conceptualiza diciendo que "...es una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos..., la declaración es unilateral porque la voluntad del particular no contribuye nunca a la formación del acto administrativo, y produce efectos jurídicos directos e inmediatos porque ellos surgen del mismo acto y si no produjera efectos jurídicos no sería un acto administrativo...".

Otto Mayer (citado por Adolfo Merkl; Teoría General del Derecho Administrativo; Ed. Nacional, México, 1975, p. 234) define el acto administrativo como aquella "...decisión que corresponde a la autoridad administrativa y que determina frente al súbdito en un caso concreto lo que ha de ser derecho para éste...".

Brandão Cavalcanti (citado por Bielsa, op. cit., supra, nota 59, p.11) considera que la opinión según la cual los actos administrativos son siempre unilaterales es inadmisibles. y nace

⁶³María Díez, Manuel, op. cit., pp. 173, 174, 178.

de una concepción simplista del acto administrativo en la que se hace una valoración equivocada de la voluntad del estado frente a la del particular, que la primera tenga preponderancia y regule la relación jurídica es evidente pero ello no significa que el acto sea unilateral.

2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

64

Gabino Fraga clasifica los actos administrativos atendiendo a cinco criterios:

- a) Según la naturaleza de los actos.
- b) Según las voluntades que intervienen en su formación.
- c) Según la relación que dichas voluntades guardan con la ley.
- d) Según el radio de aplicación del acto, y
- e) Según su contenido y efectos jurídicos.

a) Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se clasifican en actos materiales y jurídicos; los primeros no producen ningún efecto de derecho y los segundos sí.

b) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su formación, los actos administrativos pueden dividirse en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades. El acto simple, es el formado por una sola voluntad, aún cuando en el procedimiento previo a u emanación se requiera de otros actos como consultas u opiniones.

64Fraga, op. cit., pp. 229-235.

Cuando intervienen varias voluntades en la formación del acto se dan cuatro categorías:

1o Acto colegial, emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros, es decir, hay diversas voluntades físicas pero una sola voluntad administrativa (órgano municipal).

2o Acto complejo o colectivo que surge por el concurso de voluntades de varios órganos administrativos (referendo). Hay otros tipos de actos complejos, a saber: cuando las diversas voluntades que concurren crean actos sucesivos que se condicionan y no un solo acto; y cuando los actos emanan de un órgano determinado pero surten efectos hasta que son aprobados por otro acto emanado de un órgano distinto.

3o Acto unión: en el cual intervienen varias voluntades pero su finalidad no es idéntica (actos colectivos), ni de ellos nace una situación jurídica individual (contratos). Por ejemplo: nombramiento de un funcionario público.

4o Contrato, en el cual concurren varias voluntades, sin embargo no puede considerarse como un acto administrativo, pero sí como un acto de derecho administrativo.

c) Con respecto a la relación entre la voluntad creadora del

acto y la ley, los actos administrativos se clasifican en: acto obligatorio, regdo o vinculado; y acto discrecional. El acto obligatorio consiste en la simple ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación impuesta a la administración por la norma cuando se realizan ciertas condiciones de hecho. En estos actos, la ley determina qué autoridad es competente y cómo debe actuar sin dejar márgen a diversidad de resoluciones según apreciaciones subjetivas; a estos actos se les conoce como actos ministeriales conforme a la jurisprudencia y doctrina de los Estados Unidos de América. El acto discrecional se da cuando la ley permite a la administración decidir si actúa o no y cómo debe hacerlo (usando términos permisivos, dejando a la autoridad decidir su actuación en base a razones de conveniencia, equidad, interés u orden público).

d) Desde el punto de vista del radio de aplicación de los actos administrativos, éstos se clasifican en actos internos y externos; aquéllos producen sus efectos en el seno de la organización administrativa y éstos trascienden fuera de ella. Los actos internos abarcan disposiciones de orden y disciplina para el funcionamiento de unidades burocráticas, reglamentaciones para los trámites que deben realizarse para el despacho de asuntos; es importante resaltar que los actos de

procedimiento sólo serán internos cuando no estén establecidos como una garantía para los particulares sino sólo en interés del buen orden administrativo. También son actos internos las circulares, instrucciones y disposiciones en las que la autoridad superior indica a la inferior la aplicación de la ley o su interpretación, siempre que no agreguen nada nuevo a las leyes y reglamentos ni confieran o lesionen un derecho. Se consideran actos externos los actos por los cuales el estado realiza sus actividades, presta servicios tendientes a mantener y conservar el orden público y controla la acción de los particulares.

Por su finalidad los actos administrativos pueden ser actos preliminares y de procedimiento en decisiones o resoluciones y actos de ejecución. Tanto los actos preliminares y de procedimiento como los de ejecución están constituidos por actos que son un medio para realizar las decisiones y resoluciones. Son actos preliminares los que requieren la administración para llevar a cabo eficientemente sus funciones, mediante ellos se exteriorizan las facultades del poder público que pueden afectar la libertad de los particulares. Entre otras facultades están: exigir la presentación de libros, papeles,

declaraciones, estados de contabilidad, practicar visitas domiciliarias y en general los actos y formalidades que prevee la ley para los procedimientos administrativos como garantía de los particulares. Los actos de ejecución son los que tienden al cumplimiento forzoso de las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no lo hace voluntariamente (v.gr. facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos, demás créditos y obligaciones fiscales).

e) Según su contenido los actos administrativos se clasifican en tres categorías:

1. Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, entre los cuales se encuentran los actos de admisión, aprobación, dispensa, licencias, permisos o autorizaciones, concesiones y privilegios de patente.

2. Actos destinados a limitar la esfera jurídica, a saber, órdenes, actos de expropiación, sanciones y actos de ejecución.

3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, v. gr., actos de registro, de certificación, de autenticación, notificaciones y publicaciones.

65

Manuel María Díez al igual que el maestro Fraga, considera que los actos administrativos pueden clasificarse desde diversos puntos de vista. Destaca la importancia de la clasificación de la escuela francesa de servicios públicos que distinguía los actos jurídicos en general y los actos administrativos en cuatro categorías:

1. Acto regla, crea situaciones jurídicas impersonales y de carácter general.
2. Acto subjetivo, crea una situación jurídica que afecta concretamente a personas determinadas.
3. Acto condición, inviste a una persona de un status general, impersonal y objetivo que ha sido previamente establecido por un acto regla, o regula el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente.
4. El acto jurisdiccional, en derecho francés, es el que comprueba con fuerza de verdad legal una situación jurídica general o individual o un hecho.

El autor citado clasifica a los actos administrativos desde siete puntos de vista:

- I. En cuanto a sus efectos, Manuel Ma. Díez clasifica a los actos en externos e internos, Gabino Fraga llega a la misma

65

María Díez; Manuel, op. cit., pp. 181-189.

clasificación pero atendiendo al radio de aplicación de los actos administrativos. Siguiendo al primer autor, los actos administrativos pueden tener efectos externos en relación a terceros y efectos internos, que se producen en el interior de la administración. El acto externo conservaría el nombre de acto administrativo y el interno se denominaría acto de la administración. Entre los actos administrativos y los actos de la administración cabe señalar las siguientes diferencias:

a) El régimen de la publicidad es distinto. El acto administrativo debe notificarse y el reglamento publicarse en el periódico oficial, mientras que los actos de la administración no requieren ni de notificación personal de ni de publicación.

b) De los actos de la administración no nacen generalmente derechos subjetivos a favor de terceros.

c) Los actos de la administración no son recurribles judicialmente, salvo cuando afectan el status jurídico de un funcionario público en tanto que los actos administrativos sí son recurribles.

II. De acuerdo con el órgano de que emana el acto, si se trata de un órgano unipersonal el acto es una decisión y si es un órgano colegiado el acto que resulte será producto de la deliberación del mismo.

III. Según la naturaleza de la decisión, hay actos preparatorios, interlocutorios y de trámite, de los cuales surge un acto final. El acto final que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos de un particular puede ser recurrido administrativamente y posteriormente en la vía judicial.

IV. Desde el punto de vista de los sujetos que intervienen, los actos se clasifican en simples y compuestos. El acto simple emana de un solo órgano sin importar si es individual o colegiado, esto es porque aunque el órgano sea colegiado la declaración de voluntad es una. Son actos compuestos los que resultan de la participación de varios órganos y se dividen en actos complejos y colectivos. Los actos complejos resultan del concurso de varios órganos administrativos y deben tener unidad de contenido y unidad de fin de las distintas voluntades que se funden para emitir un solo acto. En el acto colectivo, hay una sola declaración de voluntad pero concurren a formalizarlo varias voluntades.

V. Considerando la función de la voluntad de la administración en la producción de efectos jurídicos, los actos administrativos se clasifican en negocios jurídicos y meros actos administrativos. Los negocios jurídicos consisten en una declaración de voluntad del órgano administrativo que produce los

efectos jurídicos queridos por esa voluntad. En tratándose de actos administrativos, los efectos jurídicos se producen por mandato legal independientemente de la voluntad del órgano emisor. A pesar de lo anterior, la doctrina utiliza el término acto administrativo tanto para los negocios jurídicos como para los actos administrativos stricto sensu.

Los actos administrativos, negocios jurídicos en cuanto a sus efectos respecto a los administrados se clasifican en:

a) Actos que aumentan las facultades, poderes y derechos de los particulares, a saber: admisión, autorización, concesión y dispensa.

b) Actos que limitan los derechos: órdenes, expropiación, sanción o actos punitivos y actos extintivos.

Los actos administrativos, stricto sensu se clasifican en:

a) Pareceres, acto típico de consulta administrativa, no impugnables por vía de recurso.

b) Propuestas, son las opiniones expresadas por un órgano de la administración pública a otro órgano de la misma, en relación con la oportunidad o necesidad de emitir una medida o disposición. Es necesario distinguir entre parecer y propuesta, el primero se emite siempre ante el requerimiento de un órgano y

la propuesta surge por iniciativa del proponente; el objeto del parecer se limita a las cuestiones planteadas al órgano consultivo mientras que el objeto de las propuestas lo determina la ley.

VI. Desde el punto de vista de su forma de expresión, los actos administrativos pueden ser:

a) Expresos, cuando hay una clara e inequívoca exteriorización de la declaración de voluntad, de juicio o conocimiento; pueden ser orales o escritos.

b) Tácitos, cuando falta la declaración, pero ante la conducta administrativa se supone racional la existencia de una voluntad que produce efectos jurídicos.

c) Presuntos, cuando no hay ni una declaración concreta administrativa ni una conducta a la que racionalmente se le pueda atribuir un valor o sentido; el significado de esta conducta lo fija la ley, v. gr., el silencio administrativo.

VII. De conformidad con el sujeto a que se refiere el acto administrativo, éste puede ser:

a) Singular, es el acto concreto dirigido a un destinatario determinado.

b) Plural, es un acto dirigido a diversos destinatarios, identificados o identificables, o a una generalidad de personas que resulten en principio de imposible determinación.

Adolfo Merkl señala que la doctrina administrativa distingue entre actos jurídicos y meros actos, este autor no está totalmente de acuerdo con dicha clasificación porque no hay manera de aplicar a la misma el principio de legalidad ya que parte del supuesto de la existencia de actos administrativos jurídicamente irrelevantes, y todo acto atribuido al Estado exige, como condición previa, que una norma jurídica procure una posibilidad de atribución, por lo que resulta inconcebible un acto administrativo que carezca de significación jurídica.

No obstante lo anterior, Merkl reconoce que la distinción discutida contiene un núcleo de verdad ya que existen actos de la administración que aunque sirven a la ejecución de normas jurídicas, crean derechos, sea para uno o varios casos; estos actos son a la vez aplicadores y productores del derecho, pero otros se limitan a ejecutar el derecho y esta falta de aspecto creador les da una apariencia de irrelevancia jurídica.

Merkl propone en lugar de la clasificación citada la siguiente:

1. Actos administrativos meramente ejecutivos, son aquellos actos que aplican un precepto jurídico a un caso concreto, sin establecer un precepto jurídico, v. gr., la

ejecución forzosa, ejercicio de la coacción policíaca.

2. Actos administrativos a la vez creadores del derecho, son aquellos que al ejecutar un precepto jurídico superior establecen otro precepto jurídico inferior del que resultan obligaciones y derechos, v. gr., reglamento, concesión.

Otra clasificación es la de actos formales y sin forma, los primeros están vinculados a una forma determinada, mientras que para los segundos no hay forma y en caso de que la hubiera, queda al arbitrio del órgano competente su aplicación. Por lo general los actos creadores del derecho son formales y los de naturaleza meramente ejecutiva carecen de forma.

Para Merkl en sentido estricto sólo los actos jurídicos establecedores del derecho son actos administrativos, además restringe la amplitud del concepto de acto administrativo excluyendo aquellos actos que crean derecho para una pluralidad de casos y limitándolo a los que establecen derecho para un caso individual.

3. FORMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo surge como consecuencia de una serie de actos o esfuerzos coordinados de varios órganos que tienden a la consecución de un fin, y que contienen la voluntad de la administración.

Para nacer, los actos administrativos deben seguir una serie de trámites y formalidades previamente establecidos por el derecho, es decir, un procedimiento administrativo, lo que constituye una garantía de que la resolución se dicta no de un modo arbitrario sino conforme a derecho. Se puede decir que el procedimiento administrativo es el conjunto de reglas que rigen la elaboración de los actos administrativos.⁶⁷

La voluntad de la administración es un elemento esencial para la creación del acto administrativo y debe considerarse en dos momentos: cuando se forma o determina y cuando se expresa o declara. La validez de la voluntad declarada depende de su concordancia con la determinación, si la declaración es distinta, contraria o errónea a la voluntad determinada, el acto estaría viciado y según la naturaleza del vicio podría ser anulado.

67

María Díez, Manuel; op. cit., p. 191.

68

Para Rafael Bielsa la voluntad determinada de los entes administrativos y la voluntad declarada es concordante o al menos existe una presunción casi absoluta de que corresponden la una a la otra.

La esfera de voluntad de la administración pública está limitada por dos razones: porque su única dirección es el fin al que está destinada la institución administrativa, y porque su única intención es el interés público, previsto en las normas legales. En suma: la falta o vicio de voluntad al nacer el acto lo afecta ab initio, y procede su anulación; si el acto es originalmente válido y falta un presupuesto de hecho, procede la revocación.

Los actos administrativos pueden estar viciados por error, dolo o violencia. El error puede referirse al sujeto, objeto y a la causa o motivo.

69

El código civil de 1928 considera como vicio del consentimiento el error de cualquiera de los contratantes:

"Art. 1813.- El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que contratan, si en el acto

68

Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 17-24.

69

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928, supra nota 56.

de la celebración se declara ese motivo o si se prueba por las circunstancias del mismo contrato que se celebró éste en el falso supuesto que lo motivó y no por otra causa."

Del precepto transcrito se desprende que nuestro sistema legal, reconoce la existencia de dos clases de error, el de derecho y el de hecho, el primero es aquel que recae sobre una regla de derecho y el segundo sobre hechos materiales.

Con respecto al dolo como vicio de la voluntad, no tiene tanta importancia en el derecho público como en el privado, sin embargo por su índole y gravedad anula el contrato si ha sido la causa determinante de ese acto jurídico (Art. 1816 C.C.).

70

Rafael Bielsa considera que respecto al dolo cabe considerarse a la administración pública siempre como persona jurídica que actúa mediante representantes o agentes. La voluntad de la administración pública es la de la ley y debe dirigirse al interés público por lo tanto toda maquinación u omisión fraudulenta en el acto administrativo debe considerarse dolo. El dolo no es frecuente en la administración pública, dada la falta de interés del agente o representante. En conclusión

70

Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 25-27.

las reglas del derecho común son aplicables en principio al derecho público. Sin embargo, como la actividad administrativa se define en consideración a sus motivos determinantes y a los presupuestos legales, el acto administrativo no será atacable si hay conformidad entre el motivo y el presupuesto legal porque se satisface entonces el fin de la ley y el interés público. Por ello si un funcionario compelido por la fuerza dicta una decisión conforme a la ley, el acto es válido y la violencia podría generar otras sanciones no relacionadas con la validez del acto.

Como ya se mencionó, el acto administrativo emana del procedimiento administrativo, que se caracteriza por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por dicho acto. No obstante lo anterior, no siempre la función administrativa afecta a los particulares ya que entre sus actividades hay algunas de orden material o jurídico que no tienen carácter imperativo, a saber, las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del estado. Excluyendo esa clase de actividades de la administración, el procedimiento adquiere gran importancia cuando el acto tiene carácter imperativo y afecta la situación jurídica de los particulares.

Gabino Fraga considera que en ese supuesto el derecho positivo ha adoptado tres posturas:

1. No ha regulado ningún procedimiento, este fenómeno es muy común en el derecho administrativo ya que la legislación positiva se limita a establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente, tanto por la imprecisión que existe todavía en las nociones del derecho administrativo como por la circunstancia de que en nuestro sistema legal, la Constitución de 1857 reducía las intervenciones del Estado en la vida de los particulares.

2. Procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, esta es la tendencia más favorecida por los administrados quienes desearían que la autoridad siguiera todas las formalidades tutelares del procedimiento judicial. Esta tendencia pretende asimilar las instituciones de derecho público a las de derecho privado, esta corriente ha sido muy criticada por las fatales consecuencias que se producen en la práctica si el Estado se subordina a normas inspiradas principalmente en la salvaguarda de intereses privados y no en la conciliación del interés privado con las exigencias del interés

público que debe satisfacer la administración mediante su actuación. Al respecto Merkl considera que la adopción por la administración de las normas del procedimiento judicial ordinario es conveniente cuando se trata de objetos similares, se ha criticado la equiparación ilimitada de ambos procedimientos porque carecería de sentido que la Constitución estableciera como poder independiente al administrativo, con funciones propias, si éste estuviera obligado a proceder en los mismos términos que el poder judicial. Otra razón que se opone a la equiparación de estos procedimientos deriva de la naturaleza del acto administrativo y de la sentencia judicial, esta última supone la existencia previa de un conflicto de derecho, que es resuelto por la sentencia y explica que las partes en el conflicto sean las que animen el procedimiento judicial, mientras que en la actuación administrativa el conflicto surge hasta que se dicta la resolución, es decir, hasta que se ha seguido el procedimiento administrativo. Por otra parte, tanto el objeto como los propósitos del procedimiento administrativo son distintos a los del procedimiento judicial por lo que resulta imposible la aplicación de éste al dominio de la administración.

3. La última tendencia adoptada por nuestro régimen legal

consiste en organizar procedimientos especiales, adecuados al acto que ha de realizarse separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario. Esta postura obedece a la necesidad de adecuar la actuación de la administración a las necesidades que tienen que satisfacer. Entre esos procedimientos especiales están: la determinación de créditos fiscales; el de obtención de patentes de invención o registro de marcas; el de naturalización de extranjeros, etc.

Por lo anterior y por el creciente número de procedimientos especiales, es necesaria la creación de un ordenamiento común y general que sirva como legislación supletoria y regule cuestiones de personalidad, notificaciones, términos, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo, etc.

En el Congreso de Varsovia de 1936 se señalaron como principios fundamentales del procedimiento administrativo los siguientes:

1. 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 que debe actuar la administración.

4. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades.

5. Motivación de los actos administrativos que afecten a un particular.

6. Forma de notificar las resoluciones a los particulares.

7. Todo acto contrario a las garantías del procedimiento será nulo y quien infrinja dichas normas incurrirá en responsabilidad.

El Lic. Bassols (citado por Fraga, op. cit., supra, nota 21, pp. 262-263.) considera que el procedimiento administrativo reunirá las formalidades esenciales del procedimiento a que hace referencia el artículo 14 constitucional si las leyes que lo organizan reúnen los siguientes requisitos:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse, de las consecuencias que se producirán de prosperar la acción intentada y que se le dé la oportunidad de presentar defensas.

2. Que se establezca un sistema probatorio tal que quien afirme una cosa la demuestre y quien sostenga lo contrario también pueda comprobar la veracidad de sus dichos.

3. Que al agotarse la tramitación se dé oportunidad a los interesados para presentar alegatos.

4. Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas fijando la forma de cumplirse.

72

Para Manuel Ma. Díez el procedimiento administrativo debe reunir una serie de requisitos:

a) Que cada uno de los actos combinados conserve íntegramente su individualidad.

b) Que la conexión de los actos radique en una unidad de actos jurídicos. La unidad de los actos está dada por el efecto jurídico al que están encaminados.

c) Que los actos estén vinculados causalmente entre sí de modo que cada uno supone el anterior y el último supone el grupo entero. El efecto lo ocasiona el último acto pero éste no se produciría sin los actos que le anteceden.

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden, una forma de proceder. Resulta lógico que el acto administrativo se forme a través de un procedimiento ya que la voluntad de la administración se forma con la vinculación de una serie de

72

María Díez, Manuel; op. cit., p. 191.

voluntades correspondientes a los titulares físicos de sus órganos.

El autor citado señala que el procedimiento puede considerarse desde dos puntos de vista: como garantía del particular, por lo que éste tiene derecho a ser oído e interponer recursos, a ofrecer y producir pruebas y a que la autoridad dicte una decisión fundada; y como instrumento de eficacia, para dar cumplimiento a este requisito el procedimiento debe ser escrito, en el cual el particular manifestará lo que pide, a quién se dirige y qué prueba ofrece. De conformidad con el principio del informalismo, la errónea calificación legal del derecho no puede servir para desestimar lo solicitado. El procedimiento administrativo iniciado como consecuencia del recurso de un particular es uno de los medios más eficientes de control del superior jerárquico de los actos realizados por el inferior. Tanto en el derecho argentino como en el mexicano el procedimiento administrativo se caracteriza por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez (este última sólo en teoría).

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte interesada, una vez iniciado el procedimiento deben considerarse los elementos subjetivos y

objetivos, los primeros hacen referencia a la persona que insta la actividad de la administración que puede ser una persona física o jurídica, pública o privada que invoque un derecho subjetivo o interés legítimo y sea capaz (conforme a las reglas del derecho común que deberán aplicarse supletoriamente a falta de disposición expresa en la ley especial). La ley especial debiera regular la forma de acreditar la personalidad cuando se actúa por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación, el plazo para dicha presentación, los supuestos en los que procederá la prevención al promovente sea por que su escrito es oscuro o incompleto así como el plazo y medios para subsanar las omisiones referidas, los medios de prueba, etc. En cuanto a los requisitos objetivos, los interesados deberán indicar su nombre, domicilio, relación de hechos, petición, ofrecer pruebas, etc. Un elemento de gran importancia que debiera regularse en toda la legislación especial es el término a que debe sujetarse la autoridad para emitir una resolución, una vez transcurrido el cual sin que se hubiera emitido la misma, el particular pueda considerar presuntivamente la resolución del asunto en sentido positivo o negativo, aplicándose la teoría del silencio administrativo. El

procedimiento administrativo concluirá mediante un acto o resolución administrativos expresos o presuntos en caso de silencio, o por el desistimiento del derecho o del procedimiento o por caducidad o prescripción.

4. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

⁷³
 Fraga señala como elementos del acto administrativo: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

⁷⁴
 Manuel Ma. Díez considera que en doctrina los elementos del acto son la legitimidad y el mérito. La legitimidad consiste en que los elementos se ajustan a las disposiciones positivas vigentes; los elementos esenciales que hacen a la legitimidad del acto son: el elemento subjetivo o como lo denomina Fraga sujeto; el elemento objetivo para Fraga objeto; la causa, para Fraga motivo; el fin y la forma (en estos últimos coincide con Fraga en la denominación). Ma. Díez, no considera a la voluntad como elemento del acto administrativo. El mérito es lo relativo a la oportunidad y conveniencia del acto, la administración en ejercicio de su facultad discrecional toma las resoluciones que estima adecuadas al interés público.

La legislación argentina establece como elementos del acto administrativo los siguientes:

- a) Ser dictado por autoridad competente.
- b) Sustentarse en hechos y antecedentes que le sirven de causa y en el derecho aplicable.

⁷³

Cfr. Fraga, Gabino; op. cit., pp. 267-274.

⁷⁴

Cfr. María Díez, Manuel; op. cit., p. 198.

c) El objeto debe ser cierto y posible física y jurídicamente.

d) Se deberá cumplir con la finalidad que resulte de las normas.

e) En cuanto a la forma, el acto debe constar por escrito, indicando lugar y fecha en que se dicte así como la firma de la autoridad que lo emite.

Debido a la importancia que tiene en nuestro sistema legal el hecho de que la firma de la autoridad conste en las resoluciones que emite, se procederá a desentrañar el sentido y significado de la palabra firma y se transcribirá una tesis jurisprudencial al respecto.

Por firma se entiende según el Diccionario de la Lengua Española: "Nombre y apellido, o título de una persona, que esta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice." Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, la palabra firma viene del latín firmare que significa afirmar, dar fuerza. En la práctica no es más que "el conjunto de signos manuscritos para una persona que sabe leer y escribir, con los cuales habitualmente caracteriza los escritos cuyo contenido aprueba."

FIRMA FACSIMILAR.- CONSTITUYE UN VICIO DE LA PROPIA RESOLUCION Y NO DE SU NOTIFICACION.-La existencia de una firma facsimilar en una resolución, entraña una causa de anulación que puede hacerse valer en el juicio de nulidad, ya que en el mismo no se ataca la ilegalidad de la notificación, sino la contravención de formalidades que debe reunir la propia resolución impugnada.-Por tanto, no es procedente exigir la previa interposición del recurso de nulidad de notificaciones.

Revisión 72/78.- Juicio 8585/76. Resuelto por mayoría de 7 votos y 1 en contra, de fecha 7 de febrero de 1979.

Revisión 1146/78.- Juicio 4515/77. Resuelto por unanimidad de 8 votos, el 5 de abril de 1979.

Revisión 679/78.- Juicio 11071/77. Resuelto por unanimidad de 8 votos, el 5 de abril de 1979. JURIS32.TXT

RTFF 2a Epoca Año II, No. 7, Agosto 79, pag. 165

4.1 ELEMENTO SUBJETIVO.

En tratándose del elemento subjetivo o sujeto el acto administrativo es realizado por la administración, y sólo los órganos competentes podrán dictar los actos.

En derecho administrativo a diferencia del derecho privado la competencia debe justificarse expresamente en cada caso, este principio reviste una gran importancia porque los actos de la administración pueden afectar intereses particulares

y la única forma de garantizarlos es exigiendo que la ley autorice la actuación de la administración. El ejercicio de la competencia otorgada a los órganos que integran la administración es obligatorio ya que tiene por finalidad que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el Estado les ha encomendado y así satisfacer necesidades colectivas. La competencia generalmente está fragmentada entre diversos órganos de tal manera que intervienen varios órganos en la realización de un acto. Otra característica de la competencia es que es irrenunciable y no puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio. Finalmente la competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no es un derecho del titular del órgano; por lo que no se podrá delegar la competencia si no lo prevee la ley.

El sujeto físico, titular del órgano, actúa dentro de la competencia que corresponde al mismo. Además, el titular del órgano debe tener aptitud para actuar en relación con dicho órgano y con respecto a los interesados. La aptitud frente al órgano se da cuando el titular haya sido legalmente adscripto a aquél; i. e., cuando sea un funcionario de iure. La actividad frente a los interesados, es posible siempre que no concurra alguno de los elementos de abstención que impida al funcionario actuar.

4.2 LA VOLUNTAD.

El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, al igual que en el derecho privado se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia.

Para Marienhoff a diferencia de Fraga, la voluntad no es un elemento del acto administrativo, ya que no contribuye a formar la estructura del acto y sin embargo está insita en los elementos del mismo. Es factible que en ocasiones la administración declare su voluntad de forma anormal, v. gr., cuando la ley fija un plazo para que la administración manifieste su voluntad y ésta no haga declaración alguna, configurando el llamado silencio administrativo.

Para Massip Acevedo ⁷⁵ el silencio de la administración consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa.

Para Manuel Ma. Díez ⁷⁶ el silencio administrativo se produce cuando el ordenamiento jurídico, ante la falta de un

75

Massip Acevedo, J.; El Silencio en el Derecho Administrativo Español, citado por Fraga; op. cit., p. 272.

76

María Díez, Manuel; op. cit., p. 210.

pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar dentro de un término establecido, presume la existencia de un acto, dicho acto es un verdadero acto administrativo que tiene la misma trascendencia jurídica que los actos expresos. Como es un acto presunto no cabe más interpretación que la que resulte de la legislación positiva.

La teoría del silencio, protege a los administrados ya que les permite atacar a la administración cuando ésta tiene la obligación de pronunciarse dentro de un término que fija la ley no lo hace. El autor citado considera como elementos necesarios para que el silencio administrativo produzca efectos los siguientes:

a) Que la administración deba hacer o decidir algo en el plazo determinado por la ley.

b) Que el plazo transcurra sin que la administración actúe.

77

Para Rafael Bielsa las reglas aplicables en caso de silencio de la Administración pública son:

1. Cuando la administración no decide en el término señalado, debe entenderse que incurre en transgresión culpable y por consiguiente esta omisión genera responsabilidad para la

77

Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 30-32.

Administración y el derecho de indemnización si el incumplimiento determina daño jurídico. Pero si no hay término ni condición la administración no incurre en responsabilidad.

2. El silencio no puede entenderse ni como aprobación ni como rechazo respecto de los actos sometidos a la autorización salvo que:

2.1. Medie un término y una disposición que así lo declare.

2.2. No se produzca una decisión que presuponga de manera cierta esa voluntad de aprobar o rechazar.

3. Cuando se trate de trámites necesarios.

4. Cuando la reclamación o petición se refiere a un término o condición, se entiende que transcurrido el primero o cumplida la segunda sin pronunciamiento, la decisión es negativa.

El silencio puede clasificarse en negativo y positivo, en el primer caso, la falta de pronunciamiento de la administración debe considerarse como una negativa a la petición del administrado. En el silencio positivo se entiende que la administración accede a la petición del particular.

El silencio administrativo sólo producirá efectos jurídicos cuando se trate del ejercicio de funciones de la administración que constituyan una obligación jurídica, y no cuando se trate de facultades discrecionales.

En nuestro sistema legal se ha dado solución parcial e insuficiente al silencio administrativo, a continuación se cita un ejemplo:

1. El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación ⁷⁸ prevé la existencia de la negativa ficta, cuando se formulen instancias o peticiones a las autoridades fiscales y transcurrido un plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

⁷⁹
Fernández de Velasco considera que en derecho administrativo el silencio significa sustitución de la expresión concreta del órgano, por la abstracta prevenida por la ley.

78

Código Fiscal de la Federación; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

79

Fernández de Velasco; El acto administrativo, p.193.

4.3 ELEMENTO OBJETIVO.

El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito; la licitud del objeto supone que el objeto no esté prohibido por la ley y que además esté expresamente autorizado por ella salvo el caso de que la ley otorgue a la administración facultades discrecionales para elegir y determinar el objeto del acto, y aun en este último caso, según Fernández de Velasco⁸⁰ la licitud del objeto deberá calificarse conforme a tres categorías:

"que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa."

⁸¹
Para Manuel Ma. Díez el elemento objetivo está constituido por el objeto o contenido. El contenido es la resolución que adopta la autoridad en el caso concreto. El autor citado considera que objeto y contenido tienen el mismo significado; sin embargo algunos autores los diferencian, entendiéndolo por contenido el efecto práctico que se pretende obtener con el acto.

⁸⁰

Ibidem.

⁸¹

María Díez, Manuel; op. cit., pp. 200-201.

El contenido eventual del acto administrativo está constituido por las cláusulas accesorias, que son la condición, el modo y el término, si bien estas cláusulas son propias del derecho privado son aplicables al derecho público; siempre que según Marienhoff no se trate de condiciones suspensivas porque en tal caso habría falta de causa. El modo es la carga impuesta a la persona en favor de la que se concede un acto, y para beneficio del que lo dicta. En cuanto al término, es indicativo del día desde el cual debe tener eficacia el acto o desde el cual la eficacia del acto debe cesar.

4.4 EL MOTIVO. LA CAUSA.

Gabino Fraga considera al motivo como el antecedente que provoca el acto, como la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

En tratándose de la causa como elemento del acto administrativo existe gran polémica tanto en derecho privado como público; el derecho privado argentino toma la tendencia causalista que señala el Código Napoleón. El Código Civil

mexicano de 1928, adopta la teoría del fin o motivo determinante de la voluntad. (arts. 1795 y 1831)⁸²

En derecho público, algunos autores no admiten la teoría de la causa y sostienen que el acto administrativo es típico en cada uno de sus elementos, lo que implica que el contenido de la voluntad está en conexión necesaria con los motivos y los presupuestos, y no puede aislarse de ellos, sin embargo no por eso es dable deducir que esas circunstancias de hecho y de derecho no existan con independencia de la voluntad de la administración.

Zanobini y Gordillo entienden que la causa no es un elemento esencial y autónomo del acto sino un requisito de la voluntad o un modo de expresión de la misma. Para Manuel Ma. Díez esta doctrina resulta inaceptable porque se confundiría la causa con la voluntad, y para él la voluntad no es un elemento del acto administrativo.

Para otros autores la causa es el fin que persigue el órgano administrativo, la identifican con la satisfacción del interés general; sin embargo esta teoría no puede aceptarse ya que el interés público condiciona toda la actividad de la administración pública y puede considerarse como un elemento

82

Borja Soriano, Manuel; Teoría General de las Obligaciones; 10a. ed. México, Porrúa, 1985, p. 170.

autónomo y tratarse como fin del acto.

En derecho argentino sí se considera a la causa como elemento del acto administrativo, sin embargo no es posible aplicar la teoría de la causa del derecho civil ya que ésta se ha construido en base a negocios jurídicos bilaterales mientras que el acto administrativo es unilateral, además en el campo del derecho privado la actividad de los particulares es libre siempre que sea lícita, mientras que en el derecho administrativo la actividad de la administración está dirigida por la noción de interés público.

A diferencia de Gabino Fraga, Manuel Ma. Diez⁸³ considera que el motivo es la razón particular que ha tenido el órgano administrativo para dictar el acto y que no puede en consecuencia confundirse con la causa.

Una vez aceptada la causa como elemento del acto administrativo, para determinar su concepto se han sostenido dos doctrinas:

(i) La teoría objetiva de Hariou, quien consideraba a la causa como un antecedente o circunstancia de hecho o de derecho que lleva en cada caso a dictar el acto.

Con fundamento en lo anterior, podría decirse que Fraga

⁸³

María Diez, Manuel; op. cit., pp. 203-204.

incurrir en el error de identificar al motivo con la causa.

(ii) La teoría subjetiva, sostiene que la causa es la apreciación subjetiva del interés público hecha por la administración; Manuel Ma. Díez considera que esta teoría es inaceptable ya que la valoración que haga el funcionario del interés se vincula con el fin del acto y debe responder a la pregunta ¿para qué se dictó el acto?

Por lo expuesto considero que la teoría aceptable es la objetiva, toda vez que los actos administrativos deben sustentarse en los hechos y antecedentes que les sirvieron de causa, así como en el derecho aplicable.

Siguiendo el concepto de motivo expresado por Manuel Ma. Díez, analizaré lo que se entiende por motivación. La motivación del acto administrativo es la expresión de las razones que llevan a los órganos administrativos a dictar el acto. Tanto en derecho argentino como en nuestro sistema legal, todo acto de autoridad debe estar debidamente motivado, i. e., la autoridad debe expresar en forma concreta las razones que la llevaron a emitir un acto concreto. Marienhoff señala que la motivación está vinculada con la forma, y que aquélla constituye un aspecto de ésta y no un elemento autónomo.

4.5 LA FORMA.

La forma constituye un elemento externo que integra al acto administrativo. Existe discrepancia en cuanto al concepto de forma, algunos autores entienden por forma la declaración de la voluntad una vez formada, otros incluyen en el concepto al procedimiento de formación de la voluntad administrativa y de las distintas maneras como el acto cobra publicidad frente a los administrados.

Las declaraciones de voluntad de la administración pueden ser formales o no. Son formales las que requieren para su validez de la existencia de una forma especial, y son no formales las que pueden producirse en una forma cualquiera. La actividad administrativa en general es formal y pública. Los actos administrativos deben formarse mediante procedimientos establecidos en las leyes y a falta de ellas en las prácticas propias del sistema de gobierno representativo democrático.

Los actos administrativos deben tener forma escrita tanto por la naturaleza de la persona pública como por la necesidad de control. El acto administrativo debe ser escrito, fechado y firmado.

La principal función de la forma es garantizar los derechos de los administrados, así como el orden, acierto, justicia y legalidad que deben existir en la actividad administrativa.

En principio todo acto que crea, modifica o extingue derecho debe ser escrito y formal. A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, donde en general los actos jurídicos no tienen necesidad de revestir una determinada forma ya que las personas que los realizan expresan su voluntad en la forma que quieren y sólo excepcionalmente ciertos actos deben ser realizados con arreglo a formalidades legales, en el derecho administrativo la observancia de la forma es la regla. La razón de esto es porque el sujeto del cual emana el acto, i. e., la administración pública, manifiesta su voluntad dentro de los límites de su competencia.

4.6 EL FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El fin o finalidad del acto administrativo es la satisfacción del interés público, no se puede perseguir un fin opuesto a la ley y no basta que el fin sea lícito y de interés público o general sino que además debe entrar en la competencia

del órgano que realiza el acto y realizarse por medio de los
actos establecidos en ley.⁸⁴

El fin se considera como un elemento esencial del acto administrativo y si la administración al dictar un acto no cumple con él habrá desviación de poder. La administración en ejercicio de sus facultades discrecionales no puede violar el fin del interés público fijado por la norma.⁸⁵

⁸⁴

Fraga, Gabino; op. cit., p. 270.

⁸⁵

María Díez, Manuel; op. cit., pp. 207-208.

5. CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES.

Para Manuel Ma. Díez, los caracteres del acto administrativo son dos: ejecutoriedad y presunción de legitimidad, que se presentan cuando el acto es perfecto, i. e., válido y eficaz.

El acto administrativo es perfecto cuando tiene todos los elementos esenciales para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad.⁸⁶

Manuel del Río González⁸⁷ considera que el acto perfecto es aquel que reúne todos los elementos, modalidades y requisitos y tiene por ende existencia jurídica plena, produciendo efectos de derecho. El autor citado distingue al acto perfecto del acto eficaz, que es aquel que se realiza jurídica y materialmente.

Para Manuel Ma. Díez⁸⁸ el acto administrativo perfecto es eficaz y su eficacia nace en el momento en que es notificado al particular interesado, antes de ese momento es eficaz para la administración, pero no surte efecto alguno para el administrado que desconoce su existencia; si el acto otorga derechos a los particulares, su eficacia comienza en el momento en que éstos aceptan el acto.

⁸⁶Vid. Fraga, Gabino; op. cit., p. 275.

⁸⁷

Del Río González, Manuel; Compendio de Derecho Administrativo; México, Cárdenas Editor, 1981, p. 92.

⁸⁸María Díez, Manuel, op. cit., p. 217.

5.2 EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En doctrina hay dos fundamentos para explicar la ejecutoriedad: uno político y otro jurídico. En cuanto al fundamento político, éste resulta lógico ya que la administración mediante sus actos intenta satisfacer los intereses generales evitando que la acción de los particulares perjudique su realización, v. gr., la prestación de los servicios públicos debe ser regular y continua y los particulares no deben impedir dicha actividad. El fundamento jurídico deriva de la ley, es decir, la ejecutoriedad debe estar prevista sea de manera expresa o razonablemente implícita en el ordenamiento positivo.

En derecho argentino la administración está autorizada por ley para ejecutar los actos que de ella emanen, por sus propios medios, salvo que la ley o la naturaleza del acto exijan la intervención judicial. No obstante lo anterior, la administración no puede ejecutar por sí misma actos que priven a una persona de sus bienes por lo que deberá acudir a una autoridad judicial. En consecuencia, si por la naturaleza de un acto se afectan garantías constitucionales, es necesario que la ley expresa o implícitamente otorgue ejecutoriedad al mismo.

89

Idem., p. 218.

En nuestro sistema jurídico cuando un acto administrativo no es obedecido voluntariamente, surge la cuestión de cómo debe proceder la Administración para lograr su ejecución; para solucionar este problema autores como Fraga⁹⁰ han acudido a lo previsto por los artículos 14 y 17 constitucionales. El artículo 14 de la CPEUM establece que:

"ARTICULO 14...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."⁹¹

El autor citado considera que cuando en el precepto transcrito se hace referencia a "...tribunales previamente establecidos..." debe entenderse que corresponde al Poder Judicial y no al Ejecutivo intervenir cuando se trate de llevar a cabo una privación, por lo que esta disposición constitucional se opone al reconocimiento de competencia de la Administración para emplear la acción directa, en ejecución de sus propias resoluciones.

⁹⁰

Fraga, Gabino; op. cit., pp. 281-287.

⁹¹

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.

Fraga señala que esta interpretación debe tomarse con reservas porque no todos los actos administrativos son de privación y respecto de los que no lo son no se aplica la disposición constitucional comentada y que por otra parte la Constitución autoriza expresamente a la Administración para que en ciertos casos ejecute actos de privación, a saber, en casos de expropiación por causa de utilidad pública, dotaciones y restituciones agrarias (Art. 27 CPEUM); expulsión de extranjeros cuya permanencia en el país resulte inconveniente (Art. 33 CPEUM), etc. Con las limitaciones señaladas se deja a la Administración un amplio campo para la ejecución de sus propias resoluciones.

Para reforzar los argumentos antes expuestos, este autor aduce los siguientes razonamientos:

a) El poder judicial sólo puede intervenir en los actos del ejecutivo cuando se trate de violación de garantías individuales o invasión de la soberanía de los Estados (Art. 103CPEUM); cuando la Federación es parte (Art. 104 Fr. III CPEUM); y cuando verse sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales (Art. 104 Fr. I CPEUM).

b) Resultaría inútil la creación del Poder Ejecutivo si éste no pudiera llevar a cabo sus determinaciones más que por conducto del Poder Judicial, convirtiendo en letra muerta la facultad del Ejecutivo contenida en el artículo 89, Fracción I constitucional, para ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Con respecto a lo previsto por el artículo 17 constitucional:

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho..."

Fraga señala que "como ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, la Administración..., no puede usar de la coacción para llevar adelante sus propias resoluciones. Este argumento ha sido ya destruido...cuando Vallarta lo estudió en relación con la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva...se expresó en estos términos: 'LLamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegara a establecerse, sería sólo sobre las ruinas del orden social...la jurisprudencia no tolera que como violencia se

repute el apremio que una autoridad emplea en los términos de la ley para hacer cumplir sus mandatos, porque la violencia está precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción...todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de la violencia, la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea. Suponer, pues, que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir todos los principios...' (Estudio sobre la Constitucionalidad de la facultad económica-coactiva, 1885, p. 51.)"

92

Otros autores interpretan el artículo 14 constitucional en lo relativo a la expresión "tribunales previamente establecidos,..." considerando que dicha frase "...abarca no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial como ocurre con algunas autoridades administrativas,...como ejemplo, las agrarias..."

En doctrina se considera que como el acto administrativo emana de un órgano público se presume legítimo y es en esta presunción en la que se funda la ejecutoriedad. Lo anterior no obsta para que el perjudicado por un acto de la

92

Fix-Zamudio, Héctor, et. al.; "Artículo 14", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, p. 37.

administración lo impugne por su ilegitimidad ante la autoridad competente; si en este supuesto la autoridad declara que el acto no es legítimo, éste dejará de surtir efectos pero si el derecho positivo impide que anule el acto, éste seguirá surtiendo efectos, i. e., será ejecutorio pero carecerá de la presunción de legitimidad. No todos los actos administrativos son ejecutorios, v. gr., las inscripciones en el registro de un nacimiento, matrimonio o defunción, que carecen de ejecutoriedad porque se agotan en sí mismos, así como las licencias, autorizaciones, etc.; los actos no ejecutorios, declarativos o certificativos implican una declaración sobre determinadas personas o cosas, de cuya existencia o inexistencia dependen ciertas consecuencias jurídicas.

94

Manuel Ma. Díez señala que: "La ejecutoriedad del acto administrativo no es un presupuesto condicionante de la existencia del mismo...Es un principio contingente del acto administrativo,...y vale en cuanto el derecho positivo de cada país lo autorice...la ejecutoriedad del acto, de acuerdo con nuestro derecho positivo deriva de la ley que en cada caso contemple las atribuciones de la administración."

93

María Díez, Manuel; op. citl, p. 219.

94

Idem., pp. 219-220.

La ejecutoriedad se hace efectiva cuando la actividad administrativa que se va a ejecutar está prevista de manera expresa o implícita en la ley, cuando el administrado se oponga, sea al cumplimiento de la ley o a la acción de la administración; la ejecutoriedad debe tender sólo al cumplimiento de lo previsto por la ley.⁹⁵

La doctrina distingue dos clases de ejecutoriedad:

1. La propia, en la que la administración dicta el acto y provee por sí sola a su cumplimiento, y
2. La impropia, judicial o indirecta, en la que las decisiones emitidas por la administración son cumplidas mediante resolución judicial a instancia de la administración.⁹⁶

Con respecto a la suspensión de la ejecución del acto, se pueden dar tres supuestos: "...que el recurso del particular, en sede administrativa, suspendiera la aplicación del acto...siempre que la ley así lo estableciera. Si la ley no acuerda efectos suspensivos al recurso interpuesto..., puede ocurrir que la administración decida, de oficio o a pedido de parte, suspender la aplicación del acto, y si ésta no lo hiciera, podría suceder que el particular, ocurriendo a sede judicial, obtuviera una decisión que lo suspendiera...para resolver este problema habrá que recurrir al derecho positivo de cada país."⁹⁷

⁹⁵Idem, pp. 221-222.

⁹⁶

Idem, p. 222.

⁹⁷

Idem, p.223.

5.3 PRESUNCION DE LEGITIMIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para Antonio Carrillo Flores⁹⁸ la presunción de legalidad del acto administrativo corresponde a otra doctrina elaborada por la Suprema Corte Americana: la presunción de constitucionalidad de la Ley: como el Congreso no tiene motivos para violar la Constitución, la ley salvo prueba en contrario se presume conforme con la misma. Estos dos principios nos llevan a enunciar otro postulado que sería la presunción general de legalidad de todo acto que emana del Estado, es decir, como los órganos a través de los cuales actúa el Estado no se mueven por un interés personal sino por el interés general, se presume que sus actos son apegados a derecho.

La presunción de legalidad del acto administrativo se apoya no sólo en la urgencia de los actos o negocios de la Administración sino en el principio de la ejecutoriedad de las decisiones administrativa. En razón de este principio, el particular se encuentra en una situación de desventaja frente a la Administración, que puede cumplimentar sus determinaciones sin intervención de la autoridad judicial.

⁹⁸

Carrillo Flores, Antonio; op. cit., supra, nota 24, pp.75-75.

Todo acto administrativo que sea perfecto y eficaz se presume legítimo, i. e., que ha sido dictado conforme al ordenamiento jurídico vigente.

El Código Fiscal de la Federación ⁹⁹ en su artículo 68 establece la presunción de legalidad:

"Artículo 68. Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales..."

¹⁰⁰
Tibaroni y Rivolta señalan que el fundamento de la presunción de legitimidad radica en las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos.

¹⁰¹
En derecho argentino "...en el procedimiento para la formación del acto administrativo debe observarse el debido proceso adjetivo que comprende el derecho del particular a ser oído y en consecuencia a exponer la razón de sus pretensiones y defensa antes de la emisión de los actos que se refieren a sus derechos subjetivos..., a interponer los recursos pertinentes, a ofrecer y producir prueba, debiendo la administración recabar y producir los informes y dictámenes necesarios para el establecimiento de los hechos...el particular tiene derecho a

99.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, supra nota 78.

100

Tibaroni, C.; Teoría Deglia Atti Amministrativi, Turin, 1939, p. 54; Rivolta, M.; op. cit., p. 55 y ss.; citados por Ma. Díez; op. cit., supra, nota 58, p. 225.

101

Ma. Díez; op. cit., p. 225-226.

una decisión fundada...La jurisprudencia argentina ha admitido la presunción de legitimidad del acto administrativo...", señalando básicamente dos consecuencias: (i) se prohíbe a los jueces decretar de oficio la nulidad del acto, y (ii) se prevé la necesidad de alegar y probar la ilegitimidad del acto.

Por regla general los actos de la administración son oponibles erga omnes, esto se explica por que tienden a satisfacer necesidades colectivas y difícilmente podría lograrse ese fin si tales actos no surtieran efectos frente a todos los miembros de la colectividad. Sin embargo los derechos de los particulares limitan a la autoridad administrativa quien no puede violar derechos anteriores creados por otro acto administrativo u otros actos de derecho público o privado. De aquí resulta el concepto de tercero que es aquella persona contra la que no es oponible un acto de autoridad.

102

103

Manuel del Río González que por tercero en derecho administrativo puede entenderse: (1) Aquel frente al que puede hacerse valer un acto administrativo, pudiendo ser un particular, los órganos de la administración u otras entidades públicas; se les denomina terceros mediatos, y (2) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique

102

Fraga, Gabino; op. cit., pp. 280-281.

103

Del Río González, Manuel; op. cit., pp. 94-95.

un acto administrativo; éstos reciben directa e inmediatamente los beneficios o perjuicios derivados del acto administrativo y se les denomina terceros inmediatos.

La importancia de esta distinción radica en que si un acto impone cargas al particular, puede ser revocado unilateralmente por la autoridad; en tanto que, si el acto genera beneficios en favor de un tercero inmediato, no podrá ser revocado sin escucharlos previamente ya que se violaría en su perjuicio la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

¹⁰⁵
Gabino Fraga llega a la conclusión de que: "...en términos generales y desde el punto de vista constitucional es perfectamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial, nuestro régimen legal se ha resistido en principio a admitir la existencia de esa facultad, pues ha considerado, por una parte, que no es de la esencia del acto administrativo el que sea dictado y ejecutado por la misma autoridad, y por otra, que no hay inconveniente constitucional...en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial encomiende a este último el procedimiento de ejecución del acto administrativo."

105

Fraga, Gabino; op. cit., p. 287.

Ahora bien, "...La ejecución forzosa no es el único medio legal para obtener el cumplimiento de las resoluciones administrativas, ni en muchos casos es... posible, como ocurre cuando el acto impone al particular una prestación personal, es decir, una obligación en la que el sujeto pasivo no puede ser sustituido. Para estos casos, los medios de ejecución tienen que ser indirectos... Estos medios indirectos pueden reducirse a las penas personales o pecuniarias que siguen al apercibimiento que hace la autoridad al exigir el cumplimiento."

106

Manuel Ma. Díez señala que entre otros, se pueden usar los siguientes medios para la ejecutoriedad del acto: (a) La ocupación, si el particular se opone a entregar un determinado bien; (b) La ejecución judicial de bienes muebles o inmuebles, mediante la cual se hace efectivo el apremio sobre el patrimonio del particular; es el procedimiento por el que la administración cobra créditos a su favor consistentes en cantidades líquidas. Este es un caso de ejecutoriedad impropia, es decir, la administración solicita a la justicia la ejecución de su decisión; (c) La ejecución directa, realizada sea por la administración o por un tercero (tratándose de prestaciones materiales y fungibles, se trata de actos que al no ser

personalísimos pueden efectuarse por sujetos distintos al obligado.); (d) La coacción directa, se aplica a las prestaciones que el obligado debe prestar personalmente y en las cuales no es posible sustitución, v. gr., la prestación del servicio militar; (e) Coacción indirecta, cuando se utilizan sanciones tales como multa, clausura, etc.

6. EXTINCION Y NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

6.1 TEORIA DE LA INVALIDEZ EN EL DERECHO CIVIL.

Siguiendo la doctrina clásica francesa que es la que admite nuestro código civil ¹⁰⁷ hay tres grados de invalidez: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

Se produce la inexistencia de un acto jurídico por falta de consentimiento o de objeto y la sanción que prevee la ley es que el acto viciado de inexistencia no producirá efectos legales, no puede hacerse valer por confirmación, ni por prescripción; la inexistencia puede invocarse por todo interesado. (Art. 2224)

Tanto la nulidad absoluta como la relativa de un acto, se producen en razón de la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, y corresponde a la ley determinar cuando se presenta cada una de estas nulidades. (Art. 2225)

La nulidad absoluta debe pronunciarse por el juez, y en tanto que eso no ocurra, el acto produce provisionalmente efectos, mismos que serán destruidos retroactivamente en el momento en que el juez declare la nulidad del acto. Cualquier

107

Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928.

interesado puede invocar la nulidad absoluta, sin embargo, ésta no desaparece por confirmación o prescripción.

La nulidad relativa es definida por excepción como aquella que no reúne los caracteres que corresponden a la nulidad absoluta.

Los actos afectados por nulidad relativa siempre producen efectos provisionalmente (Art.2227).

La nulidad relativa se presenta cuando no se trata de actos solemnes y falta la forma prevista por la ley; cuando hay error, dolo, violencia, lesión o incapacidad de cualquiera de los autores del acto. (Art. 2228) Cuando se da la nulidad por falta de forma cualquier interesado puede invocarla; pero cuando se trata de vicios del consentimiento o incapacidad, la nulidad sólo se puede invocar por quien haya sufrido los vicios, se haya perjudicado por lesión o sea el incapaz. (Arts. 2229, 2230) Los actos viciados de nulidad relativa son susceptibles de confirmación. (Arts. 2233, 2235)

Nuestra legislación civil también preve el caso de nulidad parcial, cuando las partes que forman un acto pueden subsistir separadas. (Art. 2238)

6.2 TEORIA DE LA INVALIDEZ EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

En el derecho administrativo no resulta tan clara la clasificación de los grados de invalidez como en el derecho civil. Manuel Ma. Díez¹⁰⁸ señala la existencia de dos teorías, la bipartita que admite la nulidad absoluta y la relativa, y la tripartita que agrega a la anterior clasificación la inexistencia. Si bien el autor citado se inclina por la teoría tripartita, resalta la cuestión que ha surgido respecto a que algunos autores como Marienhoff consideran que no existen los actos jurídicos inexistentes, que por su propia denominación denotan ser una nada y que debe hablarse de vías de hecho. La vía de hecho implica un comportamiento viciado, una actuación de la administración contraria al ordenamiento jurídico, v. gr., apropiarse de un bien sin que medie expropiación, a diferencia de un acto inexistente como sería la usurpación de funciones.

¹⁰⁹ Jèze al igual que el autor citado concuerdan al afirmar que no es posible aplicar al derecho administrativo la teoría de las nulidades tal como se presenta en el derecho civil, dado que los intereses e ideas que animan la actividad de la autoridad administrativa son distintos a los que mueven a los

¹⁰⁸

María Díez, Manuel; op. cit., p. 229.

¹⁰⁹

Jèze, Gaston; citado por Fraga, Gabino; op. cit., p. 291.

particulares, aquella se dirige a la consecución del interés general y debe cumplir los requisitos legales para garantizar la estabilidad y el orden social.

Manuel Ma. Diez ¹¹⁰ destaca las siguientes diferencias entre las nulidades en el campo del derecho civil y en el derecho administrativo: (derecho argentino)

a) En el derecho civil, la nulidad es declarada por el juez mientras que en derecho administrativo puede ser declarada por el juez o en sede administrativa, sea de oficio o como consecuencia de la interposición de un recurso.

b) En derecho civil, no puede el juez declarar de oficio la nulidad del acto mientras que en derecho administrativo, el órgano administrativo sí puede hacerlo por medio de la revocación.

c) En derecho administrativo existe la acción de lesividad mediante la cual la administración pública puede demandar la nulidad de sus propios actos; mientras que en derecho civil rige el principio de que nadie puede alegar su propia torpeza.

d) En derecho civil, las nulidades protegen la voluntad de las partes; mientras que en derecho administrativo se

110

María Diez, Manuel; op. cit., pp. 232, 233.

busca reafirmar la vigencia del ordenamiento jurídico, asegurando el interés público.

e) La nulidad absoluta en derecho civil puede ser invocada por cualquier interesado y no puede convalidarse; mientras que en derecho administrativo sólo puede invocarla quien esté legitimado, i. e., quien tenga un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado por el acto; y al igual que en el derecho civil, no es susceptible de convalidarse.

6.2.1 INEXISTENCIA.

111
Fraga y del Río González 112 coinciden al señalar que la inexistencia del acto administrativo se presenta cuando falta alguno de sus elementos esenciales, a saber:

6.2.1.1 La voluntad, v. gr., actos de una administración usurpadora.

6.2.1.2 El objeto, v. gr., la confirmación de un derecho inexistente. También hay inexistencia cuando el objeto no es posible ni lícito.

6.2.1.3 La competencia para la realización del acto, v.gr., si el poder judicial expidiera una ley.

111

Fraga, Gabino; op. cit., pp. 292-293.

112

Del Río González, Manuel; op. cit., pp. 110-111.

6.2.1.4 Las formas constitutivas del acto; se considera como causa de inexistencia la omisión de las formas que conforme a la ley debe revestir el acto, o cuando se usan formas diferentes a las que se establece como un elemento solemne del acto.

113
Para Ma. Diez el concepto de acto inexistente en el derecho administrativo surgió en Francia como consecuencia de las conclusiones de los comisarios de gobierno; Laferrière¹¹⁴ teniendo tal cargo expresó que un error grosero, una usurpación manifiesta, un atentado inexcusable a los derechos privados pueden quitar al acto todo carácter administrativo reduciéndolo a una vía de hecho.

Marienhoff ha incluido el acto jurídico inexistente dentro de las vías de hecho, lo que para Manuel Ma. Diez es un error ya que las vías de hecho implican un comportamiento material de la administración mientras que el acto inexistente implica una declaración de voluntad viciada groseramente.

Los actos jurídicos inexistentes se caracterizan por:

- 1) No producen efectos jurídicos.
- 2) Los particulares no están obligados a obedecerlos.
- 3) Los agentes administrativos no deben obedecerlos

113

María Diez, Manuel; op. cit., pp. 236-240.

114

Laferrière, M.; *Traité de la juridiction Administrative et des Recours Contentieux*, 2a. ed., París, 1896, T.2, p. 397, citado por Manuel Ma. Diez; Idem.

ni ejecutarlos, y si lo hacen incurren en responsabilidad. El acto inexistente carece de ejecutoriedad y no tiene presunción de legitimidad.

4) La inexistencia la pueden declarar tanto la administración como los jueces de cualquier fuero.

5) Los jueces pueden declarar de oficio su ineficacia jurídica, ya que sólo estarían constatando un hecho negativo.

6) No tienen fuerza de cosa juzgada.

7) Los vicios de que adolece el acto inexistente no pueden ser saneados y la declaración de inexistencia se retrotrae a la fecha en que fue dictado el acto.

115

6.2.2 VIAS DE HECHO.

En la segunda mitad del siglo XIX se desarrolló en Francia la teoría de las vías de hecho por la acción de los tribunales judiciales. Los tribunales judiciales consideraron que conocerían de los recursos dirigidos por los particulares contra la administración cuando se estuviera ante operaciones irregulares que amenazaran la propiedad privada y las libertades públicas. La intervención del tribunal resultaba provechosa ya que ordenaba la indemnización de quien resultara afectado por la

115

María Díez, Manuel; op. cit., pp. 240-241.

la vía de hecho, su cesación y prevenía su ejecución.

El tribunal de conflictos en Francia consideró que la declaración administrativa que constituye un acto inexistente no era susceptible de incluirse en el concepto de vías de hecho, que se dan cuando la actividad emprendida por la administración es manifiestamente insusceptible de sujetarse a la aplicación de un texto legal o reglamentario.

Existe vía de hecho cuando la actividad de la administración carece totalmente de fundamento jurídico.

Marienhoff señala que la vía de hecho requiere de tres elementos: a) que intervenga un funcionario, porque si lo hiciera un particular habría un hecho o acto de derecho privado; b) que el funcionario realice una acción material; c) que el funcionario con su acto viole el principio de legalidad y realice una violación flagrante del orden jurídico vigente.

6.2.3 NULIDADES.

116

Fraga considera que en derecho administrativo no son aplicables los principios del derecho civil en materia de nulidades y mucho menos la separación en nulidad absoluta y relativa.

116

Fragà, Gabino; op. cit., p. 298.

117

Manuel Ma. Díez señala que "...las nulidades absoluta o relativa no son aplicables in totum en la forma..." prescrita en el derecho civil al derecho público, sin embargo, "...pueden existir en derecho administrativo actos nulos de nulidad absoluta y de nulidad relativa...". Para el autor citado, en derecho administrativo el particular puede pedir la nulidad de un acto si está legitimado para ello, es decir, si el acto afecta sus intereses legítimos o sus derechos subjetivos; además es posible que los actos viciados de nulidad relativa sean saneados por ratificación o confirmación.

Tanto Gabino Fraga como Manuel del Río González¹¹⁸ opinan que son causas de nulidad de los actos administrativos:

1. Los vicios de la voluntad tales como el error,¹¹⁹ dolo, o violencia, v. gr., la Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 23, segundo párrafo preve la nulidad por error:

"ART. 23.-...

Cuando la nulidad se funde en error, y no en la violación de la ley o en la falta de los supuestos para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto cese tal circunstancia..."

117

María Díez, Manuel; op. cit., p. 235.

118

Del Río González; op. cit., pp. 111-113 y Fraga; op. cit., pp. 299-303.

119

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

2. La omisión de la forma.

Cuando no se cumple con este requisito, el acto irregular debe ser nulificado, siempre que la forma este prevista como una garantía de que las decisiones son correctas y del derecho de los particulares.

3. La falta de motivo y los defectos en su apreciación. Al faltar los motivos que provocan un acto, no existe la condición para que se ejercite la competencia y en consecuencia el acto irregular debe ser nulificado. En cuanto a la apreciación inexacta del motivo o la inoportunidad de la decisión, si la Administración al emitir el acto no lo hace en uso de facultades discrecionales sino de conformidad con la competencia que la ley le otorga, el acto irregular deberá ser sancionado con la nulidad. Por ejemplo: se cobra una contribución a una persona en razón de que se le considera propietario de un bien inmueble cuando en la realidad no lo es; o cuando se impone una pena disciplinaria por un hecho que no constituye una falta, etc.

4. Ilegalidad de los fines del acto o desviación de poder o abuso de autoridad, se presenta cuando la autoridad administrativa abusa de sus facultades y persigue fines distintos a los señalados en la ley.

Con respecto a qué autoridad está facultada para dictar la nulidad de un acto administrativo, hay tres supuestos:

1. La misma autoridad que emitió el acto irregular puede declarar la nulidad.

2. La nulidad puede ser declarada sea por la autoridad administrativa, sea por la autoridad judicial.

3. En otros casos corresponde al superior jerárquico declarar la nulidad, bien sea de oficio o a petición de parte.

4. En materia fiscal se presenta el caso de las resoluciones administrativas de carácter individual favorables (Arts. 34 y 36 del Código Fiscal de la Federación), de las que derivan derechos para el particular y que sólo pueden ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.

En conclusión para resolver el problema relativo a la autoridad competente para dejar sin efecto los actos administrativos viciados de alguna irregularidad, se pueden seguir los principios que a continuación se enuncian:

1. Si el acto es realizado por un órgano administrativo sometido a otro jerárquicamente superior, la declaración de nulidad puede decretarla éste, a petición de parte o de oficio.

2. Si un acto impone cargas a un particular, la misma autoridad que lo dictó podrá nulificarlo.

3. Si del acto derivan derechos para el particular, nuestra legislación no da un criterio general definido y quedaría al arbitrio de la Administración determinar si el interés público tiene primacía sobre la seguridad jurídica; a este respecto, el derecho francés sostiene que los actos que otorgan derechos deben ser considerados definitivos en interés de la seguridad jurídica y que si bien es conveniente que la administración pueda anular los actos ilegales que haya emitido, no puede gozar de facultades más amplias que las de los jueces encargados de vigilar la legalidad. (Vedel)

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 36 señala que:

"Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales..."

120

Para Rafael Bielsa "...la nulidad del acto administrativo debe fundarse en un...examen de la validez del acto, lo cual supone el...de sus elementos constitutivos."

120

Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 118-125.

Para el autor citado el acto administrativo puede definirse como la "...decisión, general o especial (manifestación de voluntad) de una autoridad administrativa (sujeto) en el ejercicio de sus propias funciones (competencia) y que se refiere a derechos, deberes o intereses administrativos (situación jurídica). De donde...puede decirse que si la manifestación de voluntad no está viciada (vicio de consentimiento, error, dolo, violencia) y se dirige al fin de la ley (legitimidad), y la autoridad ha obrado dentro de los límites de sus facultades (competencia), el acto es válido...Las causas de nulidad se reducen a dos: a) falta o vicio de voluntad o de consentimiento; b) falta de aptitud legal.

a) En punto a los vicios de voluntad o consentimiento, las reglas de derecho privado son...aplicables..."la aplicación de las reglas de derecho privado no se basa en que éste sea el propio, sino en que son reglas jurídicas generales y comunes tanto al derecho público como al privado.

b) En cuanto a la aptitud legal, resulta de gran importancia la capacidad legal o competencia, no así el consentimiento pues rara vez está viciada la voluntad de la administración.

En doctrina las nulidades se clasifican en expresas o textuales y virtuales; las primeras están previstas en la ley

como sanción determinada (lex perfecta) y las últimas resultan de la adecuada interpretación de la ley, son implícitas. En derecho administrativo las nulidades expresas constituyen la regla ya que es en la ley donde el administrado encuentra una protección a sus derechos y donde se establecen límites a las atribuciones de la autoridad. Para que el acto administrativo sea válido, son esenciales la competencia y las formas. La determinación de la competencia es muy importante porque de lo contrario habría desorden, confusión, arbitrariedad e incertidumbre. La sujeción a formas determinadas es indispensable para lograr la certeza, la autenticidad y la seguridad jurídica.

Con respecto a lo anterior, el autor citado (Bielsa) formula las siguientes reglas:

"1o) Los actos administrativos afectados de vicios de incompetencia, violación u omisión de formas y transgresión de normas relativas al fin, objeto, motivo o causa...son: a) nulos; b) anulables.

2o) Son actos nulos los viciados por incompetencia radical, es decir, que dentro del órgano, desde su raíz, no existe la competencia necesaria para dictarlos, sea ella respecto a la materia, o al territorio. Esos actos no pueden convalidarse por ratificación ni prescripción.

3o) Los actos viciados solamente por incompetencia de grado puede ratificarlos el órgano competente, a menos que la ley no lo admita. Un órgano superior en principio, puede ratificar el acto de un órgano inferior.

4o) Los actos viciados por violación de forma son nulos cuando la forma es esencial para que el acto exista (Forma dat esse rei)...

5o) Es nulo el acto que crea una "situación jurídica" con transgresión de la ley, aunque no se trate de competencia ni de forma. Es anulable el acto formal si la voluntad es viciada por violencia, dolo o error. Ese acto puede ser confirmado si sólo se trata de ese vicio. La confirmación es un acto nuevo...Los actos administrativos nulos o anulables deben ser declarados tales por la autoridad jurisdiccional, sea judicial, sea contencioso administrativa, a diferencia de la revocación, que es decisión de la propia autoridad administrativa."

6.2.4 EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

GENERALIDADES.

"La extinción del acto administrativo implica su retiro del mundo jurídico, sea porque el acto está viciado,..sea

porque...es inoportuno,...contrario al interés público.

Puede que se dicte un acto administrativo aclaratorio del anterior, que signifique su interpretación auténtica. El acto aclaratorio no modifica el acto aclarado sino que...lo interpreta. Puede haber también una rectificación del acto que se refiera a la corrección de un error material...y si bien modifica materialmente el contenido del primer acto no altera su sustancia...La reforma del acto es la extinción parcial del mismo o la ampliación de su objeto por razones de oportunidad o conveniencia, lo que puede realizarse por el propio órgano que dictó el acto o por el superior jerárquico...También pueden presentarse supuestos de agotamiento del acto, como ocurre en el caso de expiración del plazo previsto por el mismo...Puede...suceder la extinción del objeto del acto, que se produce sea por la muerte de una persona, sea por la extinción de un objeto material. El primer supuesto ocurre en el caso de actos...intuitu personae...Puede...que se cumpla una condición resolutoria que actúe como elemento determinante del acto y ponga fin a los efectos jurídicos del mismo...Puede suceder..., que el acto se extinga por cumplimiento de una condición. Los actos administrativos no pueden estar sujetos a condiciones suspensivas pero sí a condiciones resolutivas. Si así fuera, el cumplimiento

de la condición trae aparejado la extinción del acto de pleno derecho. La extinción del acto en sentido estricto...puede producirse por la administración. Los supuestos en que esta extinción se produce son la caducidad y la revocación."¹²¹

CADUCIDAD.

Con respecto a la caducidad como forma de extinción de los actos administrativos la doctrina mantiene opiniones contrarias, en primer término expondré lo que al respecto opina Gabino Fraga y acto seguido lo que Manuel Ma. Díez considera que es la caducidad, sus diferencias con la revocación y cómo se ha regulado.

122

Para Fraga, "...la caducidad...tiene lugar, cuando la ley o la voluntad prefijan un plazo para el ejercicio de un derecho y se deja pasar dicho plazo sin realizar actos necesarios para dar vida a ese derecho;...el contenido de la resolución de caducidad es la consecuencia de una situación prevista desde el acto primitivo y no tiene,...más que un carácter declarativo a diferencia del acto de revocación, que es constitutivo y deriva de un motivo posterior a la formación del primer acto."

121

María Díez, Manuel; op. cit. pp. 269-270.

122

Fraga, Gabino; op. cit., p. 305.

123
Para Manuel Ma. Díez cuando un acto administrativo otorga a los particulares derechos y a la vez los somete al cumplimiento de obligaciones y el administrado no cumple con éstas, la administración puede declarar la caducidad del acto. "La caducidad,...es una sanción que aplica la administración por no haber cumplido el administrado con las obligaciones que le imponía el acto y que eran correlativas a los derechos que obtenía del mismo."

Una de las diferencias entre caducidad y revocación es que la primera siempre es una sanción y la segunda nunca lo es. La caducidad se aplica fundamentalmente en los contratos administrativos, v. gr., la concesión de servicios públicos. Al ser la caducidad una sanción por incumplimiento, su aplicación debe ser limitada. El incumplimiento debe ser culpable, de obligaciones esenciales, grave y reiterado y para aplicar la sanción debe citarse previamente al interesado a una audiencia. Una vez declarada la caducidad, el interesado pierde los derechos que se le habían concedido.

REVOCACION.

1. Definición.

Varios autores coinciden en la definición de la revocación al considerarla como el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente.

Para Rafael Bielsa,¹²⁵ "...la revocatoria puede, ...considerarse como una decisión administrativa dirigida a enervar o extinguir un acto administrativo; ...es una manifestación de la voluntad administrativa modificatoria de una precedente manifestación de voluntad sobre el mismo acto; de lo cual se deduce que la revocatoria es acto administrativo... Sin embargo, la revocatoria no es respecto del acto su consecuencia forzosa, ni facultad implícita en el poder de emitirlo; pues una autoridad administrativa puede realizar actos administrativos y no por eso tener facultad de extinguirlos o modificarlos; a diferencia de lo que ocurre con el legislador, que deroga o modifica la ley con el mismo imperio con que la ha dictado... la autoridad administrativa tiene limitada su actividad jurídica generalmente por la ley y algunas veces por autolimitación (sus propios reglamentos)... La limitación a la facultad de revocar es aún mayor... en punto a los actos bilaterales, por aplicación del

124

Cfr. María Díez, Manuel; op. cit., p. 271.
Cfr. Fraga, Gabino; op. cit., p. 304.

125

Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 100-101.

principio pacta sunt servanda...Hay...actos respecto de los cuales una vez realizados, la administración pública pierde todo derecho a reverlos si éste no se lo atribuye la ley explícita o implícitamente...la autoridad administrativa..." puede revocar sus decisiones "...por razones de conveniencia...por considerar que tal revocatoria satisface un interés público, y no lesiona derechos subjetivos..."

2. Diferencias entre anulación y revocación.

Si bien tanto la revocación como la anulación eliminan un acto del mundo jurídico, existen ciertas diferencias. Mientras que la anulación retira un acto inválido, o sea, un acto que desde su origen tiene un vicio de ilegitimidad, la revocación sólo procede contra actos válidos que en su formación reunieron todos los requisitos legales.

El motivo de la revocación es posterior al acto original y se refiere a consideraciones de oportunidad, en tanto que la anulación deriva del vicio original de ilegalidad del acto primitivo. La revocación es de carácter constitutivo y la anulación es declarativa. La revocación por regla general elimina los efectos del acto revocado a partir de que es dictada,

mientras que la anulación elimina los efectos retroactivamente desde la fecha del acto anulado.¹²⁶

Como ya se mencionó, la revocación se produce por razones de oportunidad, mientras que la anulación se produce por razones de ilegitimidad; se revoca el acto que nació válido y se anulan los actos inválidos.

En cuanto a la distinción entre revocación y anulación, hay dos teorías fundamentales: el primer criterio atiende al órgano que interviene y el segundo a la causa de invalidación. Conforme al primer criterio o criterio subjetivo, la revocación se refiere a la extinción del acto por motivo de legitimidad u oportunidad por el mismo órgano que lo emitió; la anulación extingue el acto por razones de legitimidad y es efectuada por un órgano diverso al que le dió origen, un órgano judicial. La segunda teoría, fija un criterio objetivo prescindiendo del sujeto que realiza la eliminación y toma en cuenta la causa, por ello se dice que revoca por razones de mérito e invalida por razones de legitimidad.

Manuel Ma. Díez se inclina por la teoría subjetiva y entonces hay revocación cuando el acto se elimina por la autoridad administrativa, sea por razones de legitimidad o de

126

Fraga, Gabino; op. cit., p. 304.

oportunidad; y hay anulación cuando el órgano judicial elimina el acto por razones de legitimidad. El autor citado prefiere esta teoría porque de aceptar el criterio objetivo, la administración no podría revocar por razones de legitimidad, ya que tendría que intervenir el órgano judicial y esto coartaría su libertad de acción.

127

3. Reglas sobre revocabilidad.

No es posible dar una regla general sobre la revocación, aunque se trata de la aplicación de un mismo principio, se aplica por distintos motivos y de diversas formas.

"Las reglas particulares sobre revocabilidad se determinan atendiendo a la...naturaleza del acto administrativo de que se trate,..." atendiendo al órgano del cual emana el acto, al carácter del acto y a la razón o fundamento de la revocatoria. "...es necesario considerar la revocación:

1) Según el 'órgano' que puede revocar el acto:

a) Si la competencia termina con la emanación del acto, el órgano del cual emanó el acto no puede revocarlo...

b) Si la competencia subsiste, es decir, si el mismo órgano puede rever sus decisiones, entonces...es necesario distinguir...

si la revocatoria se ejerce a petición de parte, o... 'de oficio'; en ambos casos la distinción no concierne al órgano, sino al régimen del acto.

c) Finalmente, el órgano del cual emana el acto puede tener el poder de revocarlo, pero no exclusivamente, lo cual ocurre cuando un órgano superior jerárquico o jurisdiccional puede también revocar el acto, sobre todo por razón de ilegitimidad.

2) Según la 'naturaleza' del acto.

a) Si se trata de un acto discrecional,... puede ser revocado, en principio, por la misma autoridad que dictó el acto.

b) Si se trata de un acto emanado en virtud de facultades regladas y el órgano puede revocarlo, es necesario..." distinguir si el acto es unilateral o bilateral, en el primer supuesto, el acto se revoca sin que medie recurso alguno salvo disposición legal en contrario, pero la revocación debe ser fundada; en el segundo supuesto (acto bilateral) las causas de revocación son más limitadas y su interpretación más estricta.

3) Según el 'fundamento' de la revocatoria.

Hay que distinguir si se aducen razones de oportunidad o conveniencia; o de invalidez o ilegitimidad. Si se aducen razones de oportunidad, por regla general la revocatoria la dicta

el mismo órgano con sólo comprobar la conveniencia u oportunidad de la decisión. Tratándose de invalidez o ilegitimidad del acto, la revocatoria la dicta el mismo órgano o el superior jerárquico y la anulación compete a un tribunal.¹²⁸

¹²⁹
Gabino Fraga señala que el fundamento de la revocación no puede consistir en el reconocimiento de un poder negativo de la Administración, ni en que los actos sean precarios o inmutables, sino en el cambio de alguno de los presupuestos del acto original; lo anterior es explicable en virtud de que los actos administrativos deben dictarse conforme a la ley que los rige y ser oportunos, es decir, satisfacer el interés público. Un acto que es legítimo desde su origen no dejará de serlo porque se modifique posteriormente la ley que originó su formación; en tanto que un acto que en su origen fue oportuno puede volverse inoportuno al modificarse el interés público.

Por lo anterior se puede decir que uno de los principios generales de procedencia de la revocación debe ser el de que la autoridad creadora del acto debe tener la facultad de eliminarlo en el momento en que exista divergencia o incompatibilidad entre el acto y el interés público.

¹²⁸

Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 98-99.

¹²⁹

Fraga, Gabino; op. cit., pp. 307-308.

130

Manuel Ma. Díez considera que para determinar si procede o no la revocación hay que distinguir si el acto creó o no derechos subjetivos a favor de los particulares. Si el acto no creó derechos, es revocable en sede administrativa en cualquier momento, sea por razones de oportunidad o de legitimidad. Si el acto creó derechos ya sea mediante facultades discrecionales o regladas, no será revocable en sede administrativa salvo si se trata de un acto irregular viciado de nulidad absoluta, en los demás casos deberá acudirse a sede judicial.

131

Gabino Fraga expresa una opinión contraria a la de Ma. Díez con respecto a la procedibilidad de la revocación tratándose de actos que crean o no derechos en favor de los particulares y sostiene que la revocación no se basa en el interés de los particulares sino en el interés público, por lo cual no basta que la revocación no lesione al individuo sino que además no debe perjudicar a la colectividad cuyas necesidades debe satisfacer la Administración. Algunos actos no pueden ser revocados, v. gr., los que producen efectos instantáneos, la revocación es posible cuando se trata de actos de tracto sucesivo o de futuro.

130

Cfr. María Díez, Manuel; op. cit., p. 272.

131

Cfr. Fraga, Gabino; op. cit., p. 309.

4. Caracteres y Fundamento de la Revocabilidad. Potestad Revocatoria.

Para Bielsa, en principio el acto administrativo es siempre revocable. La voluntad administrativa que crea un acto es por lo general la misma que lo extingue. Cuando la voluntad administrativa requiere como esencial para que el acto exista, el concurso de la voluntad de otro sujeto, al cual el acto reconoce derechos e impone obligaciones, la facultad de revocación es más restringida. La revocatoria es siempre un acto unilateral y voluntario de la Administración pública, sea que se trate de actos discrecionales o reglados. Cuando se trata de un negocio jurídico bilateral y hay acuerdo sobre la extinción del acto no hay revocatoria sino rescisión.¹³²

Con respecto a la facultad o potestad revocatoria, ésta no puede quedar al arbitrio de la administración, sino que debe estar prevista por la ley, ya que de lo contrario se lesionaría el principio de derecho público de que las autoridades sólo pueden actuar conforme a las facultades otorgadas por la ley.¹³³

El fundamento de la potestad de revocar debe surgir expresa o implícitamente de normas jurídicas y reunir dos elementos:

¹³² Bielsa, Rafael; op. cit., pp. 99-100.

¹³³ Fraga, Gabino; op. cit., p. 308.

- a) Disponibilidad de los efectos del acto a revocar; y
- b) Estar prevista en una norma jurídica.

La administración está obligada a cumplir la ley y por ello debe extinguir los actos que nacieron inválidos, dándose la revocación por razones de legitimidad. Tratándose de este tipo de revocación, no es válido como fundamento el cambio de opinión de la autoridad que dictó el acto. En el caso de la revocación por razones de legitimidad, si el acto está viciado de nulidad absoluta la revocación tendrá efectos retroactivos y si la nulidad es relativa tendrá efectos no retroactivos.

Respecto a la revocación por razones de oportunidad, se funda en la modificación del interés público y de las circunstancias y hechos que rodearon al acto; y como la administración debe proceder de tal forma que satisfaga el interés público, si el acto resulta inoportuno debe eliminarlo o modificarlo. En el caso de la revocación por razones de oportunidad, el cambio de opinión o criterio si puede servir de fundamento a la revocación cuando vaya acompañado de nuevas situaciones de hecho que justifiquen la emisión de un nuevo acto. Tratándose de la revocación por razones de oportunidad, sea que

el acto sea sustituido por otro o no, la revocación siempre tendrá efectos constitutivos, no retroactivos.

Si se trata de actos emanados de la actividad reglada de la administración y ésta al dictarlos no tomó en consideración el ordenamiento jurídico vigente, el acto estaría viciado de ilegitimidad y por esta causa podría ser revocado; un acto dictado en ejercicio de facultades regladas no puede revocarse por razones de oportunidad ya que la administración debe proceder conforme a las normas legales. Dicha revocación se concibe sólo cuando la administración tiene discrecionalidad, es decir, libertad para apreciar la oportunidad o conveniencia de decidir.

Sin embargo no hay por que excluir la revocación por razones de oportunidad de los actos que dimanen del ejercicio de facultades regladas, ya que la administración tiene por objeto satisfacer el interés público y al modificarse éste, tendría lugar la revocación por razones de oportunidad.

134

Manuel Ma. Díez a diferencia de Rafael Bielsa, considera que la revocación es una medida excepcional y anormal, que sirve para corregir ciertos males que afectan al acto administrativo pero lo normal es que el acto administrativo sea correcto. La regla es que el acto administrativo es en principio

irrevocable, máxime si reconoce o afecta derechos subjetivos.

La revocación tiene los siguientes caracteres:

1. La potestad de revocación es irrenunciable, esto deriva de la irrenunciabilidad de la competencia.
2. La potestad de revocación es intransmisible y al igual que la anterior característica, deriva de la intransmisibilidad de la competencia.
3. La potestad de revocación es imprescriptible, no pueden prescribirse por el no uso las facultades jurídicas que resultan de la competencia.
4. La revocación es un acto unilateral.
5. La revocación tiene a eliminar los efectos del acto anterior y en principio la dicta la misma autoridad de la que emanó el acto revocado.
6. La revocación se funda en motivos de legitimidad.
7. La revocación debe ser motivada.
8. La revocación debe referirse expresamente al acto anterior, o sea, a la situación jurídica que se propone extinguir.

El acto de revocación es un acto de control pues trata de eliminar la divergencia del acto revocado con una norma jurídica o por razones de oportunidad.

5. Competencia y Forma en la Revocación.

La revocación se realiza mediante un acto administrativo que deberá reunir los requisitos del acto administrativo en general. Sin embargo, es posible que en una forma implícita un acto posterior revoque a uno anterior. Se presume que al dictar la administración un segundo acto, su voluntad es que éste surta efectos jurídicos y no el primer acto, esta presunción sólo opera cuando los actos son sucesivos ya que si fueran simultáneos sería imposible saber cuál es la verdadera voluntad de la administración y ella traería como efecto necesario el desconocer toda eficacia a los dos actos incompatibles.

Con respecto a la competencia, en principio el órgano del cual emanó el acto, puede revocarlo si conserva la potestad de dictarlo en cualquier momento; pero si su atribución terminó con la emanación del acto no puede reverterlo.

En ocasiones el superior jerárquico puede revocar el acto, si respecto de éste tiene competencia para ello ya que a veces el legislador considera que el acto emanado de un órgano inferior en el orden jerárquico es irreversible por el superior y entonces procede la anulación del acto. La competencia para revocar un acto, se limita a aquellos casos en que procede el recurso jerárquico, o cuando se trata de ilegitimidad.

En cuanto a la forma de la revocación, ésta puede ser expresa o tácita. Por regla general la revocación es expresa y debe ser motivada. La revocación tácita es admisible tratándose de permisos unilaterales y discrecionales que no crean derechos subjetivos ni intereses legítimos. Un acto puede revocarse por ilegitimidad de origen, por incompetencia, violación de formas, etc., pero no por su inconveniencia.

La revocación siempre debe estar motivada y referirse expresamente al acto anterior que se propone extinguir. La actividad de la administración puede ser reglada o discrecional pero en cualquier caso debe ser legítima.

Si la actividad de la administración es reglada, la ley es la norma, es el medio por el que se desarrolla dicha actividad; cuando la actividad es discrecional, la ley es el

supuesto necesario y el punto de mira de esa actividad. La actividad reglada presupone la existencia de un precepto legal obligatorio, y su transgresión implica una lesión del derecho; si el precepto legal protege directamente el interés del administrado, éste tiene un recurso jurisdiccional contra la autoridad que emitió el acto; si el precepto tutela directamente el interés público, la misma autoridad o el superior jerárquico, extinguirá el acto. La revocatoria por razones de invalidez tiene por objeto restablecer el imperio de la legalidad.

Cuando la autoridad administrativa modifica o extingue una decisión legal atendiendo a razones de conveniencia administrativa, de interés público, tal apreciación es discrecional para la autoridad y la revocatoria se dicta entonces por razones de oportunidad.

En conclusión la revocación permite a la administración ejercer un control sobre sus propios actos, y puede ser promovida directa o indirectamente:

1. Directamente.

- a) Por el mismo órgano si tiene la facultad de rever su decisión.
- b) Por el superior jerárquico competente.

2. Indirectamente, es decir, mediante recurso administrativo.

a) Por todo aquel cuyo derecho es lesionado por el acto que pretende revocarse.

b) Por todo el que tenga interés jurídico, si la ley lo admite.
137

145

CAPITULO IV
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. CONCEPTO

138

Para González Pérez el recurso administrativo es "...la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter..."

139

Fix Zamudio sostiene la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos, el recurso debe caracterizarse como un procedimiento administrativo y no como un proceso jurisdiccional, aún cuando dicho procedimiento se estructure de manera semejante al judicial.

140

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

138

González Pérez; citado por Ramón Medina Payán; "El Recurso Administrativo y el Control de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Mexicano (11); Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Núm. 17, Vol. III, Marzo-Abril 1982, p.57.

139

Fix-Zamudio; citado por Ramón Medina Payán; Idem., p.57.

140

Fraga, Gabino; op. cit., p. 435.

141

Héctor Jorge Escola considera que en sentido lato, recurrir significa "...acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición, para que sea resuelta..." también es "...acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad".

Para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, los recursos administrativos son los "...actos del administrado mediante los cuales pide a la administración la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley, en base de un título jurídico específico."

"En lenguaje forense, recurrir es entablar recurso contra alguna resolución, significando la expresión 'recurso' derivada del latín *recursus*, la acción y efecto de recurrir o más precisamente la acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad...El recurso es el medio que la ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del recurso reposaría en una idea o aspiración de justicia...en conclusión...puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una

autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde."

Para Luis Ortíz Hidalgo¹⁴² los recursos administrativos "...son aquellos medios con que cuenta el particular, ya sea persona física o jurídica colectiva, para obligar a la Administración Pública, a cumplir con las garantías de audiencia y de legalidad previstas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales."

Héctor Fix-Zamudio¹⁴³ señala que conceptualizar a los recursos administrativos no es tan sencillo y para lograrlo resulta necesario delimitarlo. La doctrina distingue entre proceso y procedimiento, para Jaime Guasp¹⁴⁴ el procedimiento está constituido por las normas que señalan los requisitos necesarios para la creación y realización de las disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del Derecho. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo¹⁴⁵ sostiene que el proceso responde a una contemplación teleológica, en tanto que el procedimiento obedece a un enfoque formalista, de tal manera que

142

Ortíz Hidalgo, Luis; "Unificación de los Recursos Administrativos", Trimestre Fiscal, Año 6, Número 23, Guadalajara, Jalisco, Oct-Dic 1984/Ene-Mar 1985.

143

Fix-Zamudio, Héctor; "Los Recursos Administrativos", Trimestre Fiscal, Año 6, Número 23, Guadalajara, Jalisco, Oct-Dic 1984/Ene-Mar 1985, p.43.

144

Guasp, Jaime; Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, tomo I, Madrid, 1945, p. 42, citado por Fix-Zamudio; Idem, p. 44.

145

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto; Estudios procesales, Madrid, 1975, pp. 455-456; citado por Fix-Zamudio; Idem, p. 44.

todo proceso requiere de uno o varios procedimientos, pero no todo procedimiento tiene carácter estrictamente procesal, ya que pueden contraponerse los tipos de proceso y las formas de procedimiento, según que pueda mediar unidad procesal o diversidad procedimental o a la inversa.

"...Lo que caracteriza a los recursos administrativos es la circunstancia de que la misma autoridad administrativa -ya sea el propio funcionario autor del acto impugnado u otro superior, pero siempre dentro de la esfera de la administración- examina nuevamente el acto y dicta decisión, de manera que la controversia se entabla entre la autoridad administrativa y el particular afectado pero la resolución proviene de una de las partes interesadas, la cual puede imponerla a la otra..., o bien puede allanarse a la petición contraria, que es...lo que caracteriza la ¹⁴⁶ autocomposición de los recursos administrativos."

En los recursos administrativos se entabla una relación jurídica vertical entre el particular afectado y la autoridad que dictó la resolución impugnada o su superior jerárquico, si bien existe un litigio, la autoridad lo autocompone al allanarse total o parcialmente a la petición del afectado o impone al administrado la solución de la controversia, adoptando una

146 Sayagués Laso, Enrique; "El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo", en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, enero 1952, p. 30; citado por Fix-Zamudio; Idem., p. 46.

actitud autodefensista, esta situación es la que predomina en la práctica mexicana.¹⁴⁷

En el proceso administrativo se da la relación jurídico-procesal, que es un vínculo procesal establecido entre las partes y el juzgador pero no entre las partes entre sí, se da el caso de una relación angular entre el actor y el juez y entre éste y el demandado.

¹⁴⁸
Para Fritz Fleiner "...el recurso de alzada o 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...>> 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...Con el recurso administrativo, quien lo interpone puede exigir un examen ulterior del decreto impugnado, tanto por lo que se refiere a los hechos como a su aspecto jurídico. Además el recurso puede censurar la

147

Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; Introducción al estudio de los recursos administrativos, pp. 65-66.

148

Fleiner, Fritz; op. cit. pp. 185-187.

interpretación erróneo del Derecho y el uso indebido del poder discrecional. Sin embargo, no se concede sino a la persona que haya resultado directamente perjudicada por el decreto impugnado, y no a cualquier tercero...sólo está autorizado para interponer el recurso el ciudadano cuyos derechos individuales o intereses jurídicamente reconocidos han sido lesionados directamente por el decreto...no tiene derecho al recurso aquel que sufre sólo un daño en su situación económica a causa de los efectos indirectos del decreto. Tampoco puede interponer recursos quien interviene solamente en un asunto oficialmente y no como particular. Por este motivo, una autoridad como tal no está facultada para recurrir contra una disposición dictada por el órgano competente...El recurso ha de observar ciertas formas; ante todo se impone la observancia de un plazo, transcurrido el cual el decreto no impugnado obtiene fuerza de ley formal...Pero si el interesado interpone en tiempo el recurso, entonces, el efecto de la disposición impugnada queda automáticamente en suspenso. (efecto suspensivo) La interposición del recurso lleva todo el asunto ante la instancia a quien se apela (efecto devolutivo). Esta sustituye en todos aspectos a la autoridad inferior. Ella ha de averiguar también de oficio las circunstancias de hecho, y, de otra parte, el recurrente está facultado para hacer nuevas proposiciones y para aportar nuevas pruebas. Si la disposición

impugnada ha infringido el Derecho, debe ser anulado por la autoridad competente...si la autoridad inferior ha hecho mal uso de su poder discrecional, debe proceder a una rectificación."

¹⁴⁹ Sayagués Laso sostiene que los recursos son "...los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque." Este autor distingue entre recursos administrativos y acciones contenciosas, los primeros se cumplen ante la administración, que actúa como tal, dictando al resolverlos una resolución o decisión administrativa, en las segundas el órgano competente actúa en una función de orden jurisdiccional, siendo la resolución de la acción contenciosa una sentencia.

149

Sayagués Laso; Tratado de derecho administrativo, Montevideo, 1959, T.1, p. 471.

2. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

150

Rodolfo Bullrich ¹⁵⁰ quien considera que por recurso se entiende la reclamación dirigida a una autoridad pública en defensa de un derecho subjetivo o un interés legítimo los clasifica en tres, a saber: jerárquico, de gracia y contenciosos, siendo los dos primeros administrativos y el segundo jurisdiccional.

El recurso jerárquico es aquel que se interpone ante una autoridad administrativa, superior jerárquicamente del agente que ha efectuado un acto, para que lo modifique o lo revoque, toda vez que viola normas legales o reglamentarias bajo las cuales se ampara el recurrente quien también puede invocar razones de humanidad o equidad. A este recurso Fleiner lo denomina recurso de alzada.

Recurso de gracia es el que se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto, pidiendo su revocación o modificación fundándose únicamente en motivos de equidad, como sería la reclamación contra una valuación que se considera elevada, sin llegar a ser confiscatoria.

150

Bullrich, Rodolfo; op. cit., pp. 183-184.

El recurso contencioso es el que se interpone ante una autoridad jurisdiccional, en defensa de un derecho o de un interés legítimo, fundándolo en razones legales o jurídicas. Implica por su naturaleza y desarrollo un verdadero juicio. Una misma decisión puede dar lugar a ambos recursos.

151.

Héctor Fix-Zamudio coincide con la clasificación de Bullrich, dividiendo a los recursos administrativos en tres categorías: (1) recursos que se interponen ante la misma autoridad que dictó la resolución, reposición según la terminología española, reconsideración usando un anglicismo, de oposición según Carrillo Flores es el nombre correcto, aunque también se ha calificado como revocación o reclamación; (2) recursos que se interponen ante la autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto y a los que se les denomina como recurso jerárquico de alzada; (3) recursos que se interponen ante un organismo administrativo especial, como el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social.

En la legislación mexicana se utiliza la siguiente terminología, reconsideración cuando el recurso se hace valer ante la misma autoridad y de revisión o inconformidad tratándose de los recursos de alzada.

151

Fix-Zamudio, Héctor; Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga; México, Fondo de Cultura Económica, U.N.A.M., pp. 70-71.

152

Para Jesús González Pérez la clasificación más útil es la que divide a los recursos administrativos en: ordinarios, especiales y extraordinarios o excepcionales. Son recursos ordinarios aquellos que revisten un carácter genérico, es decir, que no se establecieron para situaciones determinadas sino que pueden plantearse en todos los casos, excepto que exista una disposición que prevea sólo un cierto tipo de recurso para un supuesto dado o excluya estos recursos. Como ejemplo de estos recursos está el recurso jerárquico, mediante el cual se impugna un acto a fin de que conozca y resuelva el caso la autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto impugnado. Los recursos especiales sólo pueden plantearse en los casos previstos por la ley, que señala, concretamente, cuál será el recurso admisible y en ocasiones preve su tramitación. Cuando está previsto un recurso especial no proceden los recursos ordinarios. Los recursos extraordinarios o excepcionales proceden en casos particulares, cuando no existe mérito ya para el planteamiento de los recursos ordinarios o especiales, principalmente por el hecho de que el acto administrativo hubiere quedado firme.

152

González Pérez, Jesús; Los recursos administrativos, Madrid, 1960, p. 29; citado por Escola, Héctor Jorge; Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos, Buenos Aires, Ed. de Palma, 1967 XXI, pp. 236-237.

153
Escola clasifica a los recursos administrativos en dos grupos: recursos de juridicidad y de oportunidad. Son recursos de juridicidad 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. Los recursos de oportunidad se deducen a fin de lograr el reemplazo de un acto considerado inoportuno o inconveniente por otro que se adapte mejor al interés que en cada caso debe procurar la administración.

Considerando el objeto perseguido por los recursos administrativos, éstos se dividen en: recursos de revocación, de adecuación y de sustitución. Los recursos de revocación tienen por objeto obtener la extinción del acto administrativo que ha sido impugnado, sea por razones de legalidad o de oportunidad. Los recursos de adecuación, no persiguen la extinción sino la modificación parcial del acto impugnado, de modo que se adapte, en la forma debida, a la legalidad o mérito que corresponda al caso en examen. De tal manera que no se objeta el acto en sí, sino alguno de sus elementos constitutivos considerados improcedentes por el recurrente. Con estos recursos se busca corregir el acto impugnado para que una vez efectuada esa adecuación subsista con plena eficacia.

153

Escola, Héctor Jorge; Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos, Buenos Aires, Ed. de Palma, 1967 XXI, p. 237-239.

Los recursos de sustitución son los que procuran el reemplazo de un acto administrativo considerado irregular, por otro considerado legítimo u oportuno. Estos recursos no concluyen con la extinción del acto sino que con ellos se busca que la administración dicte uno que sustituya al acto impugnado.

Según la causa invocada, los recursos pueden clasificarse en subjetivos y objetivos. Son recursos subjetivos los que protegen los derechos subjetivos de los administrados, cuando han sido vulnerados por la administración al dictar el acto objeto de impugnación. Los recursos objetivos procuran el restablecimiento del 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 contencioso-administrativos de anulación.

Los recursos administrativos pueden ser de diversos tipos:

a) Recurso de reposición o de revocación, se interpone ante el órgano que dictó el acto administrativo impugnado, a fin de que lo revoque, lo reforme o lo sustituya por otro.

b) Recurso jerárquico o de alzada, se dirige al superior jerárquico del órgano que dictó el acto observado por el recurrente, a fin de que aquél lo examine y resuelva respecto de la impugnación efectuada.

c) Recurso de alzada o jerárquico impropio, de apelación o nulidad, se plantea ante un órgano que no tiene superioridad jerárquica sobre el que dictó el acto impugnado pero que sin embargo actúa en función de control en virtud de una disposición expresa de la ley.

d) Recurso de queja, procede cuando el órgano que dictó el acto administrativo observado, se niega a admitir o posibilitar el recurso jerárquico o de alzada.

3. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

154

Para Escola los recursos se caracterizan por los siguientes elementos:

a) Los recursos son una actividad de control; sin importar la forma que adopten, no son sino un juicio lógico-jurídico sobre la actividad administrativa impugnada, es decir, un razonamiento sobre la legitimidad de dicha actividad y si ésta es o no conforme a derecho, este juicio o razonamiento se expresa en la resolución que pone fin al recurso. De lo anterior, se deduce que, si al plantear el recurso se formula una impugnación del acto, el recurso en sí, no es una impugnación sino el modo por el que se determina si la misma es o no procedente, lo que se comprueba al verificar si el acto impugnado se ajusta o no a la legislación aplicable. El recurso se constriñe a examinar la procedencia o improcedencia de la impugnación efectuada por el interesado, sin tomar en cuenta el resto de los elementos que integran al acto, que están cubiertos por una presunción de legalidad o legitimidad inherente a la actividad administrativa.

154

Idem., pp. 214-217.

b) Los recursos administrativos constituyen un medio de control administrativo, que se lleva a cabo mediante órganos de la misma administración. Esta característica sirve para distinguir los recursos administrativos de los contenciosos, los primeros son resueltos por órganos administrativos e incluso por el mismo órgano que dictó el acto impugnado, mientras que los segundos son resueltos por órganos independientes que tienen funciones exclusivamente de tipo jurisdiccional.

c) Los recursos administrativos son un control a posteriori de los actos o decisiones ya dictados por la administración con el objeto de sustituirlos, modificarlos o corregirlos. ("correctivos")

d) Los recursos administrativos surgen a instancia de parte interesada. La administración no puede de oficio tramitar un recurso, por lo que los actos no impugnados en vía administrativa son válidos y eficaces pudiendo ser cuestionados sólo si proceden otros medios de control.

e) Los recursos administrativos son medios de control de tipo jurisdiccional, toda vez que se desenvuelven mediante una discusión entre dos partes, al menos aparentes: la administración y el recurrente. Son comunes dentro de los recursos el ofrecimiento de pruebas, los alegatos, informes, así como un procedimiento semejante al que se aplica ante órganos jurisdiccionales.

f) Los recursos administrativos proceden contra actos administrativos.

g) Los recursos administrativos tienen por finalidad mantener la juridicidad de los actos de la administración, garantizando en consecuencia los derechos e intereses de los administrados.

Al instar lós particulares los recursos administrativos, defienden sus derechos subjetivos y concurren a mantener la regularidad administrativa y el predominio del principio de legalidad.

Con fundamento en los elementos antes mencionados, Escola define 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."

155

Para González Pérez son requisitos del recurso administrativo las circunstancias que han de concurrir para que pueda examinarse la cuestión de fondo que en él se plantea.

155

González Pérez, Jesús; Los recursos administrativos, Madrid, 1960, p. 34.

Escola¹⁵⁶ considera que los elementos del recurso son aquellos que deben darse, indispensablemente, para que se admita en general que un recurso existe como tal. Dichos elementos son: los sujetos, en los que se distingue un sujeto particular, que es quien interpone el recurso y un sujeto administrativo, por sujeto administrativo debe entenderse el órgano administrativo ante el cual debe interponerse y desarrollarse el recurso, y que habrá de dictar la resolución que ponga fina a éste; el objeto, es decir, el efecto que se persigue al plantear el recurso; y la causa que consiste en un derecho alterado por un hecho o situación determinada.

156

Escola; op. cit., p. 246.

4. PROCEDIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Los recursos administrativos se inician con un acto formal consistente en la presentación del escrito en que el recurrente plantea y fundamenta el recurso. La mayoría de los autores coincide en que el recurso debe interponerse por escrito aunque algunos aceptan la posibilidad de que en ciertos casos puede admitirse la presentación verbalmente.

Con respecto al contenido de dicho escrito, en general se admite el siguiente:

- a) la designación del órgano administrativo ante el cual se presenta;
- b) nombre y domicilio para oír notificaciones del recurrente;
- c) acto impugnado;
- d) alegación de los presupuestos de hecho y fundamentos de derecho en que se basa la impugnación;
- e) la petición, cuando corresponda, de una determinada conducta o acto administrativo, que el recurrente considera verdaderamente legítimo;
- f) lugar, fecha y firma del recurrente.

157

Gordillo señala ciertos principios que deben considerarse en la estructuración interna de los recursos:

- 1) exhaustividad, o sea, plantear correctamente todos los aspectos de la cuestión debatida en el recurso;
- 2) concisión, evitar extenderse innecesariamente en el escrito;
- 3) sistematización, es decir, exponer los hechos y fundamentos de derecho en forma ordenada y fácilmente comprensible;
- 4) gradación de los argumentos, exponiendo en primer término los más serios y fundados y luego los que se refieran a circunstancias accesorias de la cuestión en debate;
- 5) precisión y claridad, evitar equívocos o interpretaciones erróneas.

En el procedimiento administrativo domina el principio de oficialidad, según el cual, la autoridad administrativa es la que insta las actuaciones y mueve el procedimiento; así lo reconoce González Pérez al afirmar que una vez que es presentado el escrito por el que se interpone el recurso, éste se impulsará de oficio, por lo que es indiferente, en principio, la actitud del recurrente.

157

Gordillo; Procedimiento y recursos administrativos, Buenos Aires, 1964, p. 221 y ss., citado por Escola; op. cit., p. 294.

Del principio de oficialidad deriva una consecuencia de gran importancia: en el procedimiento administrativo y en especial en los recursos administrativos, lo que interesa es determinar la realidad de los hechos ocurridos y de las relaciones jurídicas establecidas, sin tenerse en cuenta si éstos han sido alegados o no por el sujeto particular. En la práctica, no siempre se tiene presente en el trámite de los recursos, esa exigencia de la verdad material, limitándose la administración a considerar las alegaciones hechas por el recurrente, con arreglo a las pruebas que éste ha aportado.

Una vez presentado el escrito por el que se interpone el recurso, se dan básicamente tres etapas:

a) la producción de informes y asesoramiento por la misma administración;

b) la producción de pruebas, tendientes a acreditar los hechos y circunstancias que deberán considerarse al dictar la resolución;

c) la audiencia del interesado.

Con respecto a la primera etapa, los informes son constancias expedidas por los órganos administrativos, sobre la base de documentos, registros, exámenes, etc., que obran en su poder o practican sobre ciertos puntos o cuestiones que les son requeridas especialmente. Los informes emanados de órganos

administrativos son de gran importancia en el procedimiento administrativo, toda vez que tienen a su favor una presunción de veracidad. Los informes pueden ser imperativos o facultativos. Son imperativos, aquéllos que por estar previstos en las normas legales, deben cumplirse necesariamente. Son facultativos, los informes que el sujeto administrativo puede o no solicitar.

La etapa probatoria es para González Pérez¹⁵⁸ la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que servirán de fundamento a la decisión del procedimiento. En el derecho español, la prueba puede llevarse a cabo a petición del recurrente o de oficio, por decisión del sujeto administrativo. Si la solicita el interesado, es con el objeto de demostrar hechos, condiciones o circunstancias que se refieren a su derecho, dentro de las pretensiones articuladas en el recurso. En el procedimiento administrativo impera el principio de la verdad material, por lo que aunque el interesado no aportara pruebas, la administración puede tomar las medidas necesarias de prueba a fin de determinar la realidad efectiva de los hechos que serán considerados. Esto no ocurre en nuestro sistema de derecho administrativo, ya que los órganos administrativos se limitan a dictar su resolución considerando únicamente las constancias que obran en los expedientes, rigiéndose por el principio de la verdad formal.

En cuanto a la audiencia del recurrente, este principio se origina en el procedimiento judicial, donde nadie puede ser sancionado sin haber sido oído y se trasplanta directamente al ámbito administrativo, siendo imposible que se dicte resolución sin haber oído previamente al interesado. La audiencia del recurrente implica dos posibilidades:

- a) Que el recurrente efectúe las alegaciones que crea oportunas en cualquier etapa del procedimiento.
- b) Que inmediatamente antes de que se dicte la resolución del recurso, realice una alegación general sobre todo lo actuado.

Completado el trámite de los recursos, se llega a la conclusión de los mismos que puede ser de diversas formas. La terminación normal o perfecta de un recurso se da cuando éste concluye por una resolución administrativa expresa, que puede ser estimatoria o desestimatoria, según admita o rechace las pretensiones argüidas por el recurrente al plantearlo. Otra forma normal es la que se produce por resolución tácita, es decir, por el silencio administrativo, conforme a las normas legales que determinan la obligación administrativa de pronunciarse, se otorga a dicho silencio el valor de una resolución.

Entre las formas anormales o irregulares de terminación, el procedimiento concluye por desistimiento, renuncia del recurrente y caducidad de la instancia administrativa.¹⁵⁹ Con respecto a la naturaleza jurídica de las resoluciones que ponen fin a los recursos administrativos, predomina la opinión de que son en sí mismas actos administrativos (Garrido Falla y González Pérez); para otros autores son verdaderos actos jurisdiccionales (Gascón y Marín, Villar y Romero). Tanto Escola como Bielsa, consideran que los recursos administrativos son un medio de control de tipo jurisdiccional, de lo que resulta la conclusión lógica de que la resolución que pone fin y decide un recurso administrativo, tiene una especial naturaleza jurídica:

a) por un lado, reúne todas las características de los actos administrativos y por lo tanto puede ser considerada como tal:

b) por otra parte, resulta del ejercicio de una función de tipo jurisdiccional y participa de las condiciones propias del acto jurisdiccional con características de las sentencias.

159

Garrido Falla, Fernando; Tratado de derecho administrativo, Madrid, 1963, Vol. III, p. 134; citado por Escola, Jorge; op. cit., p. 314.

Por lo anterior las resoluciones son una determinada especie de acto administrativo: un acto administrativo ¹⁶⁰ jurisdiccional.

A continuación se explicarán con más detalle las formas anormales de terminación de los recursos administrativos.

El desistimiento es un derecho que se reconoce a quien ha planteado o instado un recurso. Para Garrido Falla ¹⁶¹ señala que el desistimiento entraña la dejación de la acción, o sea, del derecho de carácter procedimental a entablar el recurso de que se trate.

La doctrina administrativa ha consagrado los siguientes principios generales respecto del desistimiento de los recursos:

- a) el desistimiento sólo puede ser hecho por el mismo recurrente, o por quien lo represente legalmente con facultades especiales para ello;
- b) el desistimiento, para que ponga fin al recurso, debe ser total, es decir, extenderse y comprender todas las pretensiones articuladas por el interesado. Un desistimiento parcial, limitado sólo a algunas de esas pretensiones, hará cesar la consideración de ellas, pero no impedirá que el recurso siga sustanciándose con relación a las restantes, no desistidas;

¹⁶⁰

Escola; op. cit., pp. 317-318.

¹⁶¹

Garrido Falla; op. cit., p. 137; citado por Escola; Idem., p. 327.

c) el desistimiento del recurrente debe constar por escrito. Por ello, cuando el interesado se presenta ante la autoridad administrativa formulando el desistimiento en forma oral, éste debe hacerse constar por medio de un acta, suscrita por el recurrente y por la autoridad que haya concurrido a ese acto.¹⁶²

El efecto natural del desistimiento es el de poner fin al procedimiento, cerrándose las actuaciones en el estado en que se hallen.

Por aplicación de principios comunes de orden procesal, se admite que si son varios los recurrentes, el desistimiento de sólo algunos de ellos no afectará a los restantes, respecto de quienes el recurso seguirá sustanciándose en forma regular.¹⁶³

Toda vez que el desistimiento es una medida de orden puramente procesal, no afecta el derecho o interés legítimo fundamento del recurso articulado, nada impide que, con posterioridad a dicho desistimiento, pueda volver a plantearse el recurso en cuestión, salvo que su interposición estuviese limitada a un plazo determinado y éste hubiera vencido, en cuyo caso no será posible el nuevo planteamiento.¹⁶⁴

162

Escola; op. cit., pp. 327-328.

163

González Pérez; op. cit., p. 105 ; citado por Escola; Idem., p. 329.

164

Garrido Falla; op. cit., p. 137 ; citado por Escola; Ibidem.

Si el desistimiento implica la dejación del derecho procesal a recurrir, la renuncia está referida, en cambio, al derecho que constituye el fundamento del recurso. Mientras que el desistimiento está vinculado a un ámbito exclusivamente procesal, la renuncia afecta directamente la relación jurídico-administrativa, su propia existencia, como sustento del derecho subjetivo sustancial del recurrente.

La doctrina señala las siguientes características de la renuncia:

a) debe ser hecha por el titular del derecho de que se trate, o por su representante legal, con facultades suficientes para renunciar;

b) debe formalizarse por escrito;

c) si fueran varios los recurrentes y sólo hubieren renunciado algunos de ellos, esa circunstancia no impide que el recurso continúe sustanciándose respecto de quienes no renunciaron;

d) producida la renuncia, y tenida ésta en cuenta por la administración, quedará concluido el procedimiento del recurso, excepto cuando la cuestión planteada fuere de una naturaleza tal que, por afectar el interés general, se

considerara conveniente proseguir el procedimiento hasta su resolución expresa, sin perjuicio de la renuncia efectuada;

e) la renuncia al derecho que tiene el recurrente impide que, con posterioridad, pueda volver a plantearse el recurso de que se trate, aun cuando no hubiera vencido el término fijado por la ley.¹⁶⁵

En el procedimiento común la caducidad es un modo por el cual se extingue el procedimiento judicial, por la inactividad en que el actor o el demandado permanecen durante el plazo fijado por las leyes. En el procedimiento administrativo se acepta, también que la inactividad del recurrente por un término superior al fijado al efecto por la ley, puede dar lugar a que se produzca la caducidad de la instancia administrativa.

Por lo común, las legislaciones que admiten la caducidad de la instancia administrativa exigen las siguientes condiciones:

a) transcurso del término fijado especialmente por la ley;

b) paralización del procedimiento administrativo o del recurso durante ese plazo, por causas imputables exclusivamente al recurrente.

165

Escola; op. cit. , pp. 329-330.

Reunidos esos requisitos, se considera que la caducidad se opera de pleno derecho en forma automática, debiendo incluso ser declarada de oficio. La caducidad, debe ser expresamente declarada por el mismo órgano competente para resolver el recurso o procedimiento de que se trate. Una vez declarada la caducidad, producirá la terminación de las actuaciones, poniendo fin a la instancia administrativa, aunque se acepta que el procedimiento puede continuarse cuando en él se debate una cuestión que sea de interés general, y no de interés exclusivo directo del recurrente.

Dado que la caducidad no afecta el derecho subjetivo del interesado, sino un derecho meramente procesal, su declaración no impedirá que vuelvan a plantearse los mismos u otros recursos, si a ello hubiera lugar, según las normas comunes ¹⁶⁶ que sean aplicables.

¹⁶⁷
González Pérez sostiene que la caducidad de la instancia es muy difícil que se aplique a los procedimientos administrativos, y muy especialmente a los recursos de este tipo, por cuanto en ellos la continuación del procedimiento no depende, normalmente, de la actividad del recurrente, sino que son instados por la misma administración, que incluso puede suplir esa inactividad.

¹⁶⁶

Idem., pp. 330-331.

¹⁶⁷

González Pérez, op. cit., supra, nota 152, pp. 105-106; citado por Escola; op. cit., supra, nota 154, p. 331.

168
Gordillo afirma que dado que la impulsión del procedimiento administrativo corresponde en todos los casos a la administración, por cuanto con ellos se trata de satisfacer no sólo un interés individual, sino también un interés colectivo, de ello se deduce que la inacción del administrado no puede determinar en ningún caso la paralización del procedimiento, por lo que no resulta admisible hablar, en este sentido, de caducidad o perención de la instancia administrativa.

168

Gordillo; op. cit., supra, nota 157; citado por Escola; op. cit., supra, nota 154, p. 332.

174

CAPITULO V
ANALISIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
EN LA LEGISLACION FEDERAL MEXICANA

1 LEY DEL SEGURO SOCIAL. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973) 169

RECURSO QUE PREVEE.

El artículo 274 LSS prevee el recurso de inconformidad.

ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables los actos definitivos dictados por el Instituto Mexicano del Seguro Social. La LSS nos remite al Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1950).
170

LEGISLACION SUPLETORIA.

El artículo 1o. del RArt.274LSS establece que el recurso de inconformidad se tramitará de conformidad con las disposiciones del reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo.

169

Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial el 12 de marzo de 1973.

170

Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1950.

ORGANOS COMPETENTES.

La unidad de inconformidades dependiente del Consejo Técnico, realizará el trámite del recurso de inconformidad. El Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social o en su defecto el Prosecretario General, autorizarán con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución, estos dos funcionarios tienen la facultad para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando procedan. El Consejo Técnico (art. 235, Fr. XIII LSS) podrá autorizar a los consejeros consultivos delegacionales para ventilar y en su caso resolver el recurso de inconformidad; las funciones que competen a la Unidad de Inconformidades serán desempeñadas por los servicios jurídicos delegacionales y las atribuidas al Secretario General del Instituto por el Secretario del Consejo Consultivo. (Art. 2 RArt.274LSS)

REQUISITOS FORMALES.

El RArt.274LSS señala que si bien el escrito en que se interponga el recurso no se sujetará a formalidades especiales, sí deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del recurrente, número de su registro patronal o de su cédula de inscripción como asegurado según sea el caso.

2. Mencionar con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando claramente en qué consiste el acto, citando en su caso fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que le hubiere sido dada a conocer.

3. Expondrá sucintamente los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma.

4. Hará una relación de las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso. (Art. 3 RArt.274LSS)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Con el escrito mediante el cual se interpone el recurso, se exhibirán los documentos que justifiquen la personería del promovente cuando interponga el recurso el representante legal o mandatario del inconforme. (Art. 3 RArt.274LSS)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El escrito mediante el cual se interpone el recurso deberá presentarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. (Art. 4 RArt.274LSS)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL RECURSO.

La presentación del escrito en el que se interponga el recurso se hará ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o ante la Delegación correspondiente, o por correo certificado con acuse de recibo dirigiendo el escrito al Consejo Técnico o al Consejo Consultivo Delegacional. (Art. 4 RArt.274LSS)

FECHA DE PRESENTACION.

Se considerará como fecha de presentación del escrito mediante el que se interponga el recurso, la que se anote a su recibo en oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal. (Art. 4 RArt.274LSS)

PRUEBA.

Se admiten las siguientes pruebas: la documental, la

pericial, la inspección y la testimonial. No se admitela confesional pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social en relación con el caso a debate. Se admiten las pruebas que se relacionen con la controversia y que no sean contrarias al derecho o a la moral. (Arts. 12 y 13 RArt. 274 LSS)

CASOS DE IMPROCEDENCIA, DESECHAMIENTO Y SOBRESEIMIENTO.

El artículo 3o. del Reglamento que se comenta, establece que si el escrito en el que se interpone el recurso de inconformidad es oscuro o irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo prevendrán al recurrente por una sola vez para que lo aclare, corrija o complete, señalando concretamente sus defectos, apercibiéndolo de que, si no cumple en el término de cinco (5) días, lo desechará de plano. El artículo 4o. del multicitado Reglamento señala que si el recurso es interpuesto extemporáneamente, será desechado de plano, si la extemporaneidad se comprobare en el curso del procedimiento, éste se sobreseerá.

Si no se anexan el escrito por el que se interpone el recurso los documentos que acrediten la personalidad del representante o mandatario, se prevendrá al interesado para que lo haga dentro del término de cinco (5) días, apercibiéndolo de

que en caso de no hacerlo, se desechará el recurso ("la reclamación dice el Art. 9 RArt.274 LSS).

RESOLUCION.

Concluido el término de la recepción de las pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta (30) días. (Art. 17 RArt.274LSS)

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución que pone fin al recurso, se notificará personalmente al recurrente o su representante legal dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su firma. (Art. 23 RArt.274LSS)

EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES.

Las resoluciones que se dicten en el recurso, se ejecutarán en un término de quince (15) días. (Art. 24 RArt.274LSS)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Tratándose del procedimiento administrativo de

ejecución, la suspensión la ordenará el Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social o el Secretario del Consejo Consultivo, de conformidad con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, mediante el otorgamiento de las garantías previstas en dicho ordenamiento. (Art. 27 RArt.274LSS)

OBLIGATORIEDAD.

Si los actos definitivos no son impugnados en la forma y términos que señala el RArt.274LSS, se entenderán consentidos.

INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE SU APLICACION.

El artículo 25 del Reglamento señala que en caso de incumplimiento de las disposiciones previstas en el mismo por parte del personal encargado de hacerlo, serán sancionados disciplinariamente por el Consejo Técnico o por los Consejos Consultivos Delegacionales.

Dentro del procedimiento del procedimiento del recurso de inconformidad se preve un recurso de revocación, en contra de las resoluciones del Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Secretario del Consejo Consultivo

Delegacional, en materia de admisión del recurso de inconformidad, así como de las pruebas ofrecidas. El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes al en que surta efecto la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano. El escrito mediante el cual se interpone el recurso de revocación deberá presentarse ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. (Art. 26 RArt.274LSS)

2. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.171

RECURSO QUE PREVEE.

El artículo 162 LISSSTE preve un recurso innominado.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones de la junta directiva que afecten intereses particulares.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los treinta (30) días siguientes (no indica a partir de qué momento, si a partir de que se emita la resolución o a partir de que sea notificada).

ORGANOS COMPETENTES.

El recurso se interpone ante la misma junta directiva. Si la junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto (recurso de alzada) dentro de un término de treinta (30) días para que ésta resuelva en definitiva.

171

Lev del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1983.

INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES POR LOS ENCARGADOS DE SU APLICACION.

El artículo 192 LISSSTE establece que los servidores del ISSSTE estarán sujetos a las responsabilidades civiles, administrativas y penales en que pudieran incurrir de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.

3. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. (LISSFAM) 172

De conformidad con el artículo 10. LISSFAM, el Instituto es un organismo público descentralizado federal con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta ley prevee un recurso de inconformidad.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las declaraciones que haga la Secretaría de que se trate sobre la procedencia del retiro, el cómputo de los servicios de sus funcionarios y el grado con el que serán retirados. Las declaraciones que haga la Secretaría correspondiente sobre la existencia o inexistencia de la personalidad militar de la persona señalada por los interesados y, en su caso, si al morir se encontraba en el activo o en situación de retiro. (Arts. 197 y 201 LISSFAM)

172

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, publicada en el Diario Oficial de 29 de junio de 1976.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El plazo para interponer el recurso será de quince (15) días, este término iniciará el día siguiente al en que se notifique la resolución impugnada, no se incluirán días inhábiles y se extinguirá cuando antes de concluir, el interesado realice el acto para el cual el término fue establecido. (Arts.197 y 213 LISSFAM)

ORGANOS COMPETENTES.

Es competente para conocer del recurso de inconformidad, la Secretaría de que se trate. (Art. 197 LISSFAM)

REQUISITOS FORMALES.

La inconformidad deberá formularse expresando objeciones, las cuales sólo podrán referirse a la procedencia o improcedencia del retiro, a la jerarquía militar con que debe ser retirado el interesado y al cómputo de sus servicios. (Art. 197 LISSFAM)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPARARSE.

Si el recurrente lo estimare pertinente, en el mismo escrito de inconformidad ofrecerá pruebas.

PRUEBAS.

Se recibirán en un plazo de quince (15) días, contados a partir de la terminación del plazo de quince (15) días previsto para manifestar la conformidad o formular la inconformidad. (Art. 197 LISSFAM)

RESOLUCION.

La Secretaría que corresponda formulará dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes su declaración definitiva en la cual resolverá las objeciones, aceptándolas o rechazándolas, y haciendo pormenorizada valoración de las pruebas y cuestiones alegadas. También será notificada a los interesados esta declaración. (Art. 202 LISSFAM) Si los militares o familiares manifestaren su conformidad a las declaraciones provisionales o dejaren transcurrir el plazo de quince (15) días previsto para la interposición del recurso de inconformidad se considerará como una aceptación tácita y se tendrá como definitiva dicha declaración.

RECURSO DE RECONSIDERACION. (Arts. 204, 205 LISSFAM)

ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables las resoluciones que dicte la junta directiva del Instituto, que concedan o nieguen el beneficio y al efectuarse la liquidación correspondiente. (resolución provisional)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El plazo es de quince (15) días.

ORGANOS COMPETENTES.

Es competente para conocer del recurso de reconsideración la junta directiva del Instituto.

REQUISITOS FORMALES.

Los militares con licencia ilimitada, extraordinaria o especial y los familiares de los militares fallecidos deberán señalar en el escrito en que soliciten el beneficio un domicilio para oír notificaciones, y si lo desean podrán designar alguna persona que las reciba en su nombre. En tanto no se llene este requisito, la comisión suspenderá el trámite de beneficio. En

los trámites de retiro y beneficio, los militares deberán promover personalmente ante la Secretaría respectiva, salvo el caso de incapacidad declarada judicialmente, en que lo hará su representante legítimo. Los familiares incapacitados legalmente actuarán por medio de sus representantes legales. (Art. 210 LISSFAM)

PRUEBAS.

El recurrente tiene un plazo de quince (15) días para la presentación de las pruebas si las ofreció con el escrito mediante el que interpuso el recurso. (Art. 205 LISSFAM)

RESOLUCION.

El recurso de reconsideración se rechazará de plano en lo que se refiere a lo ya resuelto por las Secretarías de la Defensa Nacional o la de Marina. Si dentro de los quince (15) días previstos para la interposición del recurso los interesados manifiestan su conformidad o dejan que transcurra en silencio, ello significará una aceptación tácita y se tendrá como definitiva la resolución de la Junta. La resolución definitiva que dicte la Junta del Instituto ratificará, modificará o

revocará la anterior, refiriéndose sólo a las cuestiones planteadas en el recurso y valorando las pruebas aportadas en el mismo o las ya existentes que hubieren sido impugnadas por los recurrentes. (Art. 206 LISSFAM)

EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES.

Para que los acuerdos o resoluciones puedan ser ejecutados, es indispensable que la Secretaría de Programación y Presupuesto los sancione. (Art. 207 LISSFAM)

173

4. LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO. (LFA)
 REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO. (RLFA) 174

RECURSO DE REVISION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones que dicte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la aplicación de la LFA, (art. 100 LFA) por ejemplo contra la declaración de tierras ociosas. (art. 87 LFA)

173

Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el Diario Oficial el 2 de enero de 1981.

174

Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el Diario Oficial el 23 de noviembre de 1981.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El plazo para interponer el recurso es de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado la resolución (Art. 100 fr. I LFA) o de aquélla en que el interesado la conozca por cualquier medio. (Art. 178 RLFA)

ORGANOS COMPETENTES.

Es competente para conocer de los recursos de revisión la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (Art. 100 LFA)

REQUISITOS FORMALES.

El recurso deberá constar por escrito y el interesado señalará domicilio para recibir notificaciones, asimismo deberá ofrecer pruebas. (Art. 100 fr. II LFA) En el escrito el recurrente deberá indicar la resolución que se recurre y la autoridad que la hubiere emitido; los motivos o razones por los que se considere injusta o violatoria de alguna disposición, los terceros perjudicados. (Art. 179 RLFA)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Junto con el escrito en que se interponga el recurso,

el interesado acompañará necesariamente las pruebas que por su naturaleza lo permitan; los documentos justificativos de la personalidad de quien suscriba el recurso cuando no se interponga a nombre propio; dos copias del escrito y sus anexos y las que sean necesarias para correr traslado en su caso a los terceros perjudicados. (Art. 179 RLFA)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

El escrito mediante el cual se interpone el recurso se presentará directamente por escrito ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o ante sus representaciones generales o puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo. (Art. 100 fr. I LFA) (Art. 178 RLFA)

FECHA DE PRESENTACION.

Si se envía el escrito por correo certificado con acuse de recibo se considera como fecha de presentación el día en que se depositó el escrito en la oficina de correos. (Art. 178 RLFA)

PRUEBAS.

Son admisibles toda clase de pruebas salvo la

confesional de la autoridad (Art. 100 fr. V LFA). Si el recurso fuere admitido, la autoridad fijará un término que no excederá de quince (15) días hábiles para el desahogo de las probanzas que se hayan ofrecido y que por su naturaleza así lo requieran. (Art. 100 fr. III) La autoridad de oficio podrá mandar practicar las investigaciones y diligencias que estime necesarias. (Art. 110 fr. III LFA y 184 RLFA)

CASOS DE IMPROCEDENCIA.

Si el escrito no satisface los requisitos formales señalados, la autoridad prevendrá al recurrente para que lo aclare y en su caso aporte los documentos necesarios, para lo cual se concederá un término de diez (10) días hábiles transcurrido el cual, si no se satisface lo requerido, el recurso se tendrá por no interpuesto. (Art. 180 RLFA)

RESOLUCION.

Desahogadas las pruebas y agotadas las diligencias dispuestas por la autoridad se dictará la resolución que corresponda tomando en cuenta las pruebas aportadas, sin sujetarse necesariamente a reglas especiales de valoración. (Art. 100 fr. VII LFA)

La resolución que pone fin al recurso, será dictada por el titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos o el funcionario en quien éste delegue facultades para ello, el que en ningún caso podrá ser el mismo que dictó la resolución recurrida ni de jerarquía inferior a este. (Art. 186 RLFA)

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución deberá notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. (Art. 100 fr. VIII LFA)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Admitido el recurso, quedará suspendida la resolución impugnada. Tratándose de multas para que la suspensión pueda ser dictada, se deberá garantizar su importe conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación. (Art. 100 fr. III LFA)

SUPLETORIEDAD.

En lo no previsto se aplicarán supletoriamente al procedimiento las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. (Art. 100 fr. IX LFA y 188 RLFA)

5. LEY DE INFORMACION ESTADISTICA Y GEOGRAFICA. (LIEG)

175

INSTANCIA DE INCONFORMIDAD.

ACTOS IMPUGNABLES.

Los informantes respecto de quienes se hubieren practicado las inspecciones de verificación, podrán inconformarse con los hechos asentados en el acta levantada con motivo de las mismas. (Art. 47 LIEG)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

La inconformidad deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha del cierre del acta. (Art. 47 LIEG)

ORGANOS COMPETENTES.

La inconformidad se interpone ante la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Art. 47 LIEG)

REQUISITOS FORMALES.

La inconformidad deberá presentarse por escrito. (Art. 47 LIEG)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Al escrito de inconformidad, deberán acompañarse las pruebas pertinentes.

PRUEBAS.

En el escrito de inconformidad, se acompañarán las pruebas pertinentes, aunque pueden rendirse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se hubiere presentado el escrito.

OBLIGATORIEDAD.

En caso de que no se formule la inconformidad, ni se ofrezcan pruebas o no se rindan las ofrecidas, se perderá el derecho de hacerlo posteriormente y se tendrá al interesado conforme con los hechos asentados en el acta.

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Art. 52 LIEG)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El escrito mediante el cual se interponga el recurso deberá presentarse dentro del término de quince (15) días contados a partir del día siguiente al de la notificación.

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Programación y Presupuesto.

REQUISITOS FORMALES.

Se interpondrá mediante escrito que deberá expresar los agravios que el recurrente estime le cause la resolución.

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Se acompañarán al escrito mediante el cual se interponga el recurso, copia de la resolución y constancia de la notificación, así como las pruebas que se propongan rendir.

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO

Ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

PRUEBAS.

Las pruebas deberán relacionarse con cada uno de los

agravios. No se admitirá la prueba confesional de las autoridades. La Secretaría de Programación y Presupuesto acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando las que no fueren apropiadas para desvirtuar el contenido de la resolución. Las pruebas admitidas, se desahogarán en un término de treinta (30) días, el que a solicitud del recurrente podrá ampliarse una sola vez por diez (10) días más. La Secretaría podrá allegarse todo tipo de pruebas sin más limitaciones que las que estén aceptadas por ley y tengan relación con la materia del recurso.

RESOLUCION.

Concluido el período probatorio, la Secretaría emitirá resolución en un término de treinta (30) días.

SUSPENSION.

Si la sanción impuesta es pecuniaria, su ejecución se suspenderá con la interposición del recurso, si el recurrente garantiza el interés fiscal.

OBLIGATORIEDAD.

Tratándose de sanciones pecuniarias, el agotamiento del recurso es obligatorio, ya que de lo contrario no podrá hacerse valer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

176

6. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. (LGBN)**RECURSO DE OPOSICION.****ACTOS IMPUGNABLES.**

Son impugnables las resoluciones que dicte el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en las que: declare que un bien determinado forma parte del dominio público; incorpore al dominio público mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación; desincorpore del dominio público, en los casos en que la ley lo permita y mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público; dicte las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público y tome las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para el uso y destino. (Arts. 17, 18 y 19 LGBN)

176

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1982.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, o al inicio de la ejecución, cuando el opositor no hubiere sido notificado. (Arts. 19 fr. II LGBN)

ORGANO COMPETENTE.

La autoridad administrativa que señalen las leyes aplicables y a falta de disposición en dichas leyes, se considera competente la misma autoridad que haya dictado la providencia. (Art. 19 fr. I LGBN)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la misma autoridad que haya dictado la providencia. (Art. 19 fr. I LGBN)

PRUEBAS.

Interpuesto el recurso, se comunicará al tercero interesado, si lo hubiere, y se concederá un término de treinta (30) días para pruebas. Es admisible toda clase de pruebas salvo la confesional. La autoridad podrá mandar practicar de oficio,

los estudios y diligencias que estime oportunos, durante la tramitación del recurso. Desahogadas las pruebas admitidas o concluido el plazo de treinta (30) días para ofrecer pruebas, quedará el expediente durante diez (10) días a la vista del opositor y del tercero, para que aleguen. 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. (Art. 19 frs. IV, V, VI y VII LGBN)

RESOLUCION.

Dentro de los diez (10) días siguientes al plazo fijado para que las partes aleguen, se dictará la resolución que corresponda. (Art. 19 fr. VII LGBN)

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

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

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

A juicio de la autoridad responsable y siempre que no

se trate de asuntos de evidente interés público, interpuesto el recurso, dicha autoridad deberá suspender la ejecución de la resolución impugnada, previo el otorgamiento de garantía bastante que al recurrente se señale. La autoridad tomará las medidas necesarias para salvaguardar los intereses de la Nación. (Art. 19 Fr. III LGBN)

7. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS. (RLFMA) 177

RECURSO DE RECONSIDERACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las multas impuestas con motivo de las infracciones a las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. (Art. 48 RLFMA)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso de reconsideración deberá interponerse dentro del término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha en que fue notificada la sanción.

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Educación Pública. (Art. 50 RLFMA)

REQUISITOS FORMALES.

En el escrito mediante el que se interpone el recurso, el recurrente expresará los motivos por los cuales estima que debe reconsiderarse la multa.

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

El recurso se interpondrá ante el titular de la Secretaría de Educación por conducto del Instituto que impuso la sanción.

PRUEBAS.

En el escrito mediante el que se interpone el recurso, el recurrente podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes. De ser necesario, el titular de la Secretaría de Educación citará a una audiencia dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se hubiere interpuesto el recurso, en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas y dictará la resolución que proceda.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

La interposición del recurso, suspenderá la ejecución de la multa, siempre que se haya garantizado su importe ante las autoridades hacendarias correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación. (Art. 52 RLFMA)

B. LEY DE OBRAS PUBLICAS. (LOP) ¹⁷⁸

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones que dicten la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de la LOP. (Art. 73 LOP)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en que se notifique la resolución. (Art. 73 LOP)

ORGANOS COMPETENTES.

La dependencia que hubiere emitido la resolución. (Art. 73 LOP)

178

Le y de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1980.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso se interpondrá por el recurrente mediante escrito en el que expresará los agravios que el acto impugnado le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir. (Art. 73 fr. I LOP)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Copia de la resolución impugnada, así como la constancia de la notificación de ésta, excepto cuando la notificación se hubiere hecho por correo. (Art. 73 fr. I LOP)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la dependencia que hubiere emitido la resolución. (Art. 73 LOP)

PRUEBAS.

Con el escrito mediante el que se interponga el recurso el recurrente ofrecerá las pruebas que se proponga rendir, no se admitirá la confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad.

Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos, y sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas documentales, si los documentos no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso y en ningún caso serán recabadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución recurrida.

La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente, si no se presenta el dictamen pericial dentro del plazo legal, la prueba será declarada desierta.

La Secretaría de Programación y Presupuesto o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación acordarán lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas. Las Secretarías mencionadas ordenarán el desahogo de las pruebas dentro del plazo de quince (15) días hábiles el que será improrrogable.

RESOLUCION.

Vencido el plazo para rendir pruebas, la Secretaría que corresponda dictará resolución en un término que no excederá de treinta (30) días hábiles. (Art. 73 Fr. VIII LOP)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Contra la resolución que cancele o suspenda el registro en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas podrá solicitarse la suspensión del acto impugnado, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: solicitar la suspensión en el mismo escrito en el que se interponga el recurso; dentro de los diez (10) días hábiles siguientes la Secretaría de Programación y Presupuesto señalará la garantía y el monto por el que ésta deba otorgarse; otorgada la garantía se suspenderá la aplicación de la resolución impugnada.

9. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES. (LA)179**RECURSO DE REVOCACION.****ACTOS IMPUGNABLES.**

Las resoluciones que dicten la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Secretaría de la Contraloría

179

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1985.

General de la Federación en los términos de la LA. (Art. 66 LA)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiese notificado la resolución. (Art. 66 LA)

ORGANOS COMPETENTES.

La misma autoridad que hubiere emitido el acto. (SPP, SECOGEF) (Art. 66 LA)

REQUISITOS FORMALES.

El recurso se interpondrá por escrito en el cual el recurrente expresará los agravios que el acto impugnado le cause. (Art. 67 fr. I LA)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPARARSE.

En el escrito en que se interponga el recurso, el recurrente ofrecerá las pruebas que se proponga rendir, acompañará copia de la resolución impugnada, así como la constancia de la notificación de esta última, excepto si la notificación se hizo por correo. (Art. 67 fr. I LA)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la autoridad que hubiere emitido el acto impugnado. (Art. 66 LA)

PRUEBAS.

Las pruebas que el recurrente se proponga rendir, deberá ofrecerlas al interponer el recurso. No será admisible la confesión de las autoridades. Si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, sólo se admitirán en el recurso las que hubiere allegado el recurrente en tal oportunidad. Las pruebas que ofrezca el recurrente deberá relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos y sin el cumplimiento de este requisito serán desechadas. Se tendrán por no ofrecidas las pruebas documentales, si los documentos no se acompañan al escrito en que se interponga el recurso y en ningún caso serán recabadas por la autoridad, salvo que obren en el expediente en que se haya originado la resolución recurrida. La prueba pericial, se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente. La prueba será declarada desierta si no se presenta el dictamen dentro del plazo legal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según el caso, podrán pedir que se les rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado. Dichas dependencias acordarán lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiere ofrecido, que deberán ser pertinentes e idóneas para dilucidar las cuestiones controvertidas, la Secretaría de Programación y Presupuesto ordenará el desahogo de las pruebas dentro del plazo de quince (15) días hábiles, el que será improrrogable.

RESOLUCION.

Vencido el plazo para la rendición de las pruebas, la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictarán la resolución en un término que no excederá de treinta (30) días hábiles.

10. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (LFRSP) 180

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas. (Art. 71 LFRSP)

180

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1982.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

ORGANOS COMPETENTES.

La misma autoridad que impuso la sanción administrativa.

REQUISITOS FORMALES.

El servidor público interpondrá el recurso mediante escrito en el que deberá expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución. (Art. 71 fr. I LFRSP)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Al escrito en el que se interponga el recurso, deberán acompañarse los siguientes documentos: copia de la resolución impugnada y constancia de notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir. Art. 71 Fr. I LFRSP

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la propia autoridad que impuso la sanción administrativa.

PRUEBAS.

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco (5) días, que podrá ampliarse una sola vez por cinco (5) días más a petición del servidor público o de la autoridad.

RESOLUCION.

Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto o dentro de los tres (3) días siguientes, notificándolo al interesado. (Art. 71 fr. III LFRSP)

EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES.

La ejecución de sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. (Art.75 LFRSP)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

La interposición del recurso, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal

de la Federación; y

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso.
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público. (Art. 72 LFRSP)

OBLIGATORIEDAD.

El recurso de revocación es de agotamiento optativo, ya que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podrá interponer dicho recurso o impugnar las resoluciones directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución que ponga fin al procedimiento iniciado por la interposición del recurso de revocación, podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (Art. 73 LFRSP)

El artículo 70 LFRSP preve la posibilidad de que los sujetos sancionados impugnen las resoluciones administrativas mediante las cuales se les impongan sanciones, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio de nulidad. Las resoluciones anulatorias, tendrán por efecto restituir a los afectados en el goce de los derechos de los que habían sido privados.

11. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. REGLAMENTO DE LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (LINFONAVIT, RINFONAVIT)

RECURSO DE INCONFORMIDAD.

ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables la negativa de inscripción en el INFONAVIT, la negativa del derecho a crédito, la cuantía de aportaciones y descuentos, y en general cualquier acto del INFONAVIT que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones. (Art. 52 LINFONAVIT)

Las resoluciones individualizadas del INFONAVIT que los trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivas de sus derechos. No serán recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el INFONAVIT. (Art. 7 RINFONAVIT)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de treinta (30) días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince (15) días para los patrones, contados en ambos casos a partir del día siguiente al en que se notifique la resolución impugnada, o de aquel en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido. Los términos y plazos se computarán por días hábiles. (Art. 9 RINFONAVIT)

ORGANOS COMPETENTES.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el INFONAVIT, los patrones, trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios. (Art. 1 RINFONAVIT)

REQUISITOS FORMALES.

El escrito mediante el que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener:

- I. Nombre del promovente y, en su caso, el de su representante.
- II. Domicilio para recibir notificaciones.

III. Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere.

IV. Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados si los hubiere.

V. Las razones por las que a juicio del promovente la resolución del INFONAVIT lesiona sus derechos. (Art. 8 RINFONAVIT)

Siempre que se actúe a nombre de otro, el promovente deberá acreditar su personalidad en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Las pruebas, y hasta veinte (20) copias del escrito mediante el que se interponga el recurso, para dar vista a los terceros interesados. (Art. 8 RINFONAVIT)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

El escrito mediante el que se interpone el recurso, se presentará ante la Comisión de Inconformidades y Valuación, también puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo. (Art. 25 LINFONAVIT, 1 y 5 RINFONAVIT)

FECHA DE PRESENTACION.

Si el escrito mediante el cual se interpone el recurso se envía por correo certificado con acuse de recibo, se considerará como fecha de presentación la del día en que haya sido depositado en la oficina de correos. (Art. 5 RINFONAVIT)

PRUEBAS.

Sólo se admitirán las pruebas que se relacionen estrictamente con la controversia, que no sean superfluas ni contrarias al derecho o a la moral. En ningún caso será admisible la prueba confesional. (Art. 11 RINFONAVIT) La Comisión de Inconformidades y de Valuación tendrá en todo tiempo la facultad de ordenar la práctica de diligencias para el conocimiento de la verdad. La Comisión podrá otorgar un plazo hasta de diez (10) días para el desahogo de las pruebas cuya naturaleza así lo amerite o para que presenten las que no se pudieren acompañar con el escrito inicial. (Arts. 13 y 14 RINFONAVIT)

CASOS DE IMPROCEDENCIA.

Si el escrito mediante el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere impreciso, incompleto o no se

hubiese acreditado la personalidad del recurrente o su representante, para darle trámite al recurso, se requerirá al promovente por una sola vez, para que en el término de 10 días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano el recurso. El requerimiento deberá señalar con toda claridad los puntos en los cuales el escrito fuere impreciso o incompleto. El recurso será desechado de plano, cuando haya sido interpuesto contra actos que no estén comprendidos en el artículo 50 de la LINFONAVIT (actos impugnables), o haya sido presentado fuera del término de treinta (30) o quince (15) días, según se trate de trabajadores o patrones. (Art. 8 y 10 RINFONAVIT)

RESOLUCION.

Recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido y en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, formulará dentro de los diez (10) días siguientes, proyecto de resolución que será turnado a la Comisión, para que resuelva dentro de los quince (15) días ulteriores.

Todas las resoluciones de la Comisión, serán aprobadas cuando menos por mayoría de votos. (Arts. 15 y 22 RINFONAVIT)

Las resoluciones del INFONAVIT que versen sobre inscripciones en el mismo, derechos a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como aquéllas que puedan dar origen a una controversia sobre valuación o cualquier otro acto que pueda afectar derechos de los trabajadores, de sus beneficiarios o de los patrones, expresarán la facultad que tienen los interesados para interponer el recurso de inconformidad o la controversia sobre valuación, ante la Comisión de Inconformidades y de Valuación, o en su caso, que puedan acudir ante los tribunales competentes, y la circunstancia de que quedan a salvo los derechos de tercero. (Art. 24 RINFONAVIT)

NOTIFICACION DE LAS RESOLUCIONES.

Todas las resoluciones y dictámenes de la Comisión, se notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los interesados y por oficio a la dependencia del INFONAVIT que corresponda. Las notificaciones surtirán sus efectos el día siguiente al de la fecha en que se hubieren recibido y practicado. (Art. 23 RINFONAVIT)

SUSPENSION.

Durante la tramitación del recurso de inconformidad, se

suspenderá el procedimiento de ejecución, a petición del interesado ante el INFONAVIT mediante el otorgamiento de garantía suficiente que se exhibirá en un plazo de quince (15) días, requiriéndose al interesado para que dentro de dicho lapso compruebe a satisfacción del INFONAVIT, que el crédito de que se trata ha quedado debidamente garantizado ante la oficina ejecutora respectiva, en alguna de las formas señaladas por el Código Fiscal de la Federación. Constituida la garantía, la suspensión surtirá sus efectos y no procederá la ejecución hasta en tanto no se comunique a la oficina ejecutora la resolución correspondiente. En la substanciación de la suspensión será aplicable lo dispuesto al respecto en el Código Fiscal de la Federación. (Art. 6 RINFONAVIT)

OBLIGATORIEDAD.

Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el INFONAVIT, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado el recurso de inconformidad. No obstante lo anterior, será optativo para los trabajadores, sus causahabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a

los tribunales competentes. (Art. 53 LINFONAVIT)

Las controversias entre los patrones y el INFONAVIT, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación. Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

12. REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. (RGSHT)

RECURSO INNOMINADO.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las sanciones impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

Al notificar la imposición de una sanción, se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince (15) días hábiles. (Art. 266 RGSHT)

ORGANOS COMPETENTES.

La dependencia que hubiese impuesto la sanción. (Art. 267 RGSHT)

REQUISITOS FORMALES.

En el escrito mediante el cual se interponga el recurso, deberá precisarse el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad, así como los agravios que directa o indirectamente le cause la resolución o acto impugnado. (Art. 268 RGSHT)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Los documentos justificativos de la personalidad del promovente conforme a los establecido por la Ley Federal del Trabajo, si éste no la tiene ya reconocida ante la autoridad que conoce del asunto. (Art. 268 RGSHT)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

El escrito en el que se interpone el recurso, se presentará directamente ante la dependencia que hubiese impuesto la sanción o por correo certificado con acuse de recibo. (Art. 267 RGSHT)

FECHA DE PRESENTACION.

Si el recurso es presentado por correo certificado con acuse de recibo, se tendrá como fecha de presentación la del día

er que se haya depositado el escrito correspondiente en la oficina de correos.

PRUEBAS.

No se admitirán pruebas distintas a las rendidas durante la tramitación del procedimiento relativo a la aplicación de las sanciones, a no ser que las propuestas por el interesado le hubieran sido desechadas indebidamente o no hubieren sido desahogadas o perfeccionadas por motivos no imputables al oferente. En ese caso, se concederá un término de quince (15) días para el desahogo de las mismas. (Art. 269 RGSHT)

RESOLUCION.

La resolución impugnada se apreciará tal como aparezca probada ante la autoridad que impuso la sanción; desahogadas las pruebas, la autoridad formulará el dictamen definitivo con base en el cual se confirmará, modificará o revocará la sanción y en su oportunidad se hará del conocimiento del recurrente la resolución que se dicte. (Arts. 269 y 270 RGSHT)

SUSPENSION.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de

sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal. (Art. 271 RGSHT)

13. LEY DE FOMENTO Y PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.
(LPI) 181

RECURSO DE RECONSIDERACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

El recurso de reconsideración procede contra la resolución que niegue una patente. (Art. 200 LPI)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de un plazo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de notificación de la resolución respectiva. (Art. 200 LPI)

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (Art. 200 LPI)

REQUISITOS FORMALES.

El recurso deberá presentarse por escrito. (Art. 200 LPI)

181

Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.
publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 1991.

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Al recurso se acompañará la documentación que acredite su procedibilidad. (Art. 200 LPI)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (Art. 200 LPI)

RESOLUCION.

Analizados los argumentos que se exponen en el recurso y los documentos aportados, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial emitirá la resolución que corresponda. Si la resolución es negativa, se comunicará por escrito al recurrente y se publicará en la gaceta; si la resolución es favorable, se comunicará por escrito al recurrente para que en el plazo de dos (2) meses cumpla con los requisitos necesarios para su publicación y cubra los derechos por la expedición del título. Si transcurrido el plazo fijado, el recurrente no cumple con los requisitos que se le hubieren señalado, se tendrá por abandonada su solicitud. (Art. 201, 202 y 57 LPI)

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución deberá comunicarse por escrito al recurrente. (Art. 201 LPI)

14. LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR. (LFDA) ¹⁸²

RECURSO DE RECONSIDERACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones emitidas por la Dirección General del Derecho de Autor. (Art. 157 LFDA)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución impugnada. (Art. 157 LFDA)

ORGANOS COMPETENTES.

La unidad administrativa correspondiente de la Secretaría de Educación Pública. (Art. 157 LFDA)

REQUISITOS FORMALES.

El recurso de reconsideración deberá formularse por

182
Ley Federal de Derechos de Autor, publicada en el Diario Oficial de 21 de diciembre de 1963.

escrito y contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre, denominación o razón social.
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para ello.
- III. Acto que se impugna y puntos concretos de hecho y de derecho en que se funde el recurso.
- IV. Los agravios que le cause el acto impugnado.
- V. Las pruebas que considere pertinentes.
- VI. Los documentos que acrediten la personalidad del recurrente en su caso.
- VII. Los documentos en que conste el acto impugnado.
- VIII. Constancia de notificación del acto impugnado.

Tratándose de la impugnación de multas, el interesado deberá comprobar ante la autoridad administrativa, haber garantizado su importe más los accesorios legales ante las autoridades hacendarias correspondientes conforme a los ordenamientos aplicables. (Art. 157 A y 157 B LFDA)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la unidad administrativa correspondiente de la Secretaría de Educación Pública. (Art. 157 LFDA)

PRUEBAS.

La Secretaría de Educación Pública, a través de la unidad administrativa competente para sustanciar y resolver el recurso administrativo de reconsideración, podrá allegarse cuantos elementos de prueba estime necesarios. El recurrente podrá presentar las pruebas que considere pertinentes al momento de interponer el recurso. (Art. 157 A, Fr. V y 157 B LFDA)

CASOS DE IMPROCEDENCIA.

En caso de que el promovente no cumpla con los requisitos señalados en la LFDA, la unidad administrativa competente lo requerirá para que en el plazo de cinco (5) días los subsane, en caso de que dichos requisitos no sean satisfechos, se tendrá por no presentado el recurso.

No procede el recurso de reconsideración, tratándose de laudos arbitrales dictados por la Dirección General del Derecho de Autor, ya que éstos tendrán efectos de resolución definitiva y contra ellos procederá únicamente el amparo. (Art. 133 LFDA)

RESOLUCION.

Las resoluciones que dicte la Dirección General del Derecho de Autor, se notificarán por correo certificado o por

cualquier otra forma fehaciente, contra ellas procede el recurso de reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a aquél en que sean notificadas. Transcurrido dicho término sin que el afectado interponga el recurso, la resolución de que se trate, quedará firme. Una vez interpuesto el recurso de reconsideración, la Secretaría de Educación Pública a través de la unidad administrativa competente lo sustanciará y resolverá y estará obligada a comunicar oportunamente si modifica, anula o confirma la resolución(es) impugnada(s). (Art. 157 y 157 B LFDA)

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución que emita la unidad administrativa competente se notificará mediante correo certificado o en otra forma fehaciente. (Art. 157 B LFDA)

15. LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. (LIE)183 REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. (RLIE)184

RECURSO DE RECONSIDERACION

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones de la Secretaría de Comercio y Fomento

183

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973.

184

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial el 16 de mayo de 1989.

Industrial en las que decreta, deniegue, rectifique, suspenda o cancele una inscripción o anotación en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. (Art. 68 RLIE)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución correspondiente. (Art. 68 RLIE)

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

QUIENES PUEDEN INTERPONER EL RECURSO.

Los obligados a obtener y mantener inscripciones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y los que tengan un interés jurídico.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso deberá interponerse por escrito.

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

En caso de que hubiere terceros a quienes depara

perjuicio la resolución emitida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que decida sobre la reconsideración interpuesta, deberán acompañarse el número de copias del escrito del recurso que sea necesarios para emplazar y correr traslado a dichos terceros.

PRUEBAS.

En el escrito de la reconsideración deberán ofrecerse los medios de prueba idóneos y pertinentes. Los terceros que pudieran resultar afectados por la resolución que decide sobre la reconsideración serán emplazados para que dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que surta efectos el emplazamiento comparezcan ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a manifestar lo que a su derecho e interés jurídico convenga y a ofrecer los medios de prueba que estimen necesarios. En los casos en que las pruebas ofrecidas se encuentren en el extranjero y requieran de un término mayor a veinte (20) días para su desahogo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial lo fijará discrecionalmente sin que exceda de tres (3) meses.

RESOLUCION.

Vencido el plazo otorgado a los terceros, sin que se

hubiere recibido contestación o concluido el término que en su caso se abra, para desahogar las pruebas ofrecidas, que no podrá ser inferior a diez (10) días ni superior a veinte (20), se resolverá en definitiva.

16. LEY DEL MERCADO DE VALORES. (LMV) ¹⁸⁵

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Los procedimientos de autorización, registro, inspección y vigilancia, imposición de multas administrativas, intervención, suspensión y cancelación de autorizaciones y registro.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que tengan conocimiento del acto o actos que se reclaman.

ORGANOS COMPETENTES.

El recurso se interpondrá ante la autoridad responsable.

185

Ley del Mercado de Valores. publicada en el Diario Oficial el 2 de enero de 1975.

PRUEBAS.

En caso de que se ofrezcan pruebas, éstas se desahogarán en un plazo de veinte (20) días hábiles.

RESOLUCION.

La autoridad competente dictará resolución oyendo previamente a la bolsa de valores respectiva, si se tratare de uno de sus socios.

OBLIGATORIEDAD.

Este recurso deberá agotarse por el interesado, previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal.

17. LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN. (LSI) ¹⁸⁶

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Los actos administrativos derivados de la LSI que afecten los intereses de los particulares, tales como multas, revocación de autorizaciones. (Art. 45 LSI)

186

Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1985.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto o actos administrativos que se reclamen.

ORGANOS COMPETENTES.

La Comisión Nacional de Valores.

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL RECURSO.

Ante la Comisión Nacional de Valores.

PRUEBAS.

En caso de que se ofrezcan pruebas, éstas se desahogarán en el plazo de veinte (20) días hábiles.

RESOLUCION.

Si se ofrecieron pruebas, concluido el plazo para su desahogo, se dictará la resolución.

OBLIGATORIEDAD.

El recurso de revocación deberá agotarse por el

interesado, previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal.

18. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. (LFPC) ¹⁸⁷
RECURSO DE REVISION. (Arts. 91 al 98 LFPC)
ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones dictadas con fundamento en la LFPC y demás disposiciones derivadas de ella.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro del término de quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución impugnada, salvo que el acto que la motivó se encuentre regido por otra ley, caso en el cual se estará a lo dispuesto en la misma.

ORGANOS COMPETENTES.

La autoridad inmediata superior a la responsable.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso se interpondrá por escrito, cuando se actúe

187

Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1975.

a nombre propio, deberá acreditarse la personalidad del promovente.

PRUEBAS.

Es posible ofrecer toda clase de pruebas salvo la confesional, siempre que tengan relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida. Al interponerse el recurso, deberán ofrecerse las pruebas correspondientes. Los recurrentes podrán ampliar el ofrecimiento de pruebas y la exhibición de documentos hasta quince (15) días después de la presentación del recurso. Si las pruebas ameritan desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor a ocho (8) ni mayor de treinta (30) días hábiles para tal efecto.

El recurrente tiene la carga de presentar testigos, dictámenes y documentos y de no hacerlo dentro del término que le concedan, la prueba correspondiente no será tomada en consideración para emitir la resolución. En lo no previsto por la LFPC, en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

CASOS DE IMPROCEDENCIA.

1. Cuando el recurso se presente fuera del plazo de quince (15) días hábiles.
2. Cuando no se presente la documentación necesaria para acreditar la personalidad del suscriptor, o no se acredite legalmente la misma dentro del plazo concedido para desahogar la prevención.
3. Cuando el recurso no esté firmado, salvo que, se cumpla este requisito antes de que venza el plazo para su interposición. La autoridad que conozca del recurso, prevendrá al recurrente para que firme el recurso en caso de no haberlo hecho.

RESOLUCION.

La autoridad que conozca del recurso, dictará la resolución que proceda dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de recepción de las pruebas, y si éstas ameritan desahogo, dentro de los treinta (30) días siguientes al mismo.

Las resoluciones no recurridas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su notificación, las que se dicten al resolver el recurso, o aquéllas que lo tengan por no

interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Tratándose de multas, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, siempre que el recurrente garantice su importe en los términos previstos por el Código Fiscal de la Federación ante la oficina exactora correspondiente.

Tratándose de resoluciones administrativas y sanciones que no sean multas, también es posible la suspensión si el recurrente la solicita; si el recurso es procedente; si al otorgarse la suspensión, no se consuman o continúan actos u omisiones que ocasionen perjuicios al interés social o al orden público conforme a lo dispuesto en la LFPC y las disposiciones que de ella deriven; si no se ocasionan daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de que no se obtenga resolución favorable, en el monto que fije discrecionalmente la autoridad administrativa, bajo su responsabilidad; y si la ejecución de la resolución recurrida produce daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente.

19. LEY FEDERAL DE TURISMO. (LFT)

RECURSO DE REVISION.

ACTOS IMPUGNABLES.

El recurso de revisión previsto en la LFT procede contra las sanciones que imponga la Secretaría de Turismo con fundamento en la LFT, sus reglamentos y demás disposiciones complementarias. (Art. 104 LFT)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la resolución recurrida fuere notificada. (Art. 105 LFT)

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Turismo mediante la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso deberá presentarse por escrito en el cual se indicarán nombre y domicilio del promovente, los agravios que considere le causa la resolución impugnada, así como los datos y

pruebas complementarias que considere necesarios. (Art. 106 LFT)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPARARSE.

Si el recurrente actúa en nombre y por cuenta de otro, deberá acompañar al recurso el documento que acredite su personalidad, así como copia del documento mediante el cual garantice el interés fiscal derivado de la multa que se recurra. (Art. 106 LFT)

CASOS DE IMPROCEDENCIA.

El recurso se tendrá por no interpuesto cuando se presente fuera del plazo de quince (15) días hábiles que la LFT preve; cuando el promovente no acredite su personalidad o no garantice el interés fiscal.

SUSPENSION DE LAS RESOLUCIONES.

La interposición del recurso, suspenderá la resolución impugnada hasta en tanto ésta sea revocada, confirmada o modificada.

20. LEY FORESTAL. (LF) ¹⁸⁸ REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL.
(RLF) 189

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las resoluciones que dicte la autoridad competente, es decir, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y los delegados estatales. (Arts. 88 LF, 196 Fr. II RLF)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución que se recurra. (Arts. 88 Fr. II LF y 197 RLF)

ORGANOS COMPETENTES.

El titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, o el servidor público en quien éste delegue tal facultad, podrá revocar, confirmar o modificar las resoluciones que dicten los Delegados de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en las entidades federativas. (Art. 197 RLF)

REQUISITOS FORMALES.

El recurso se interpondrá por escrito en el que el

188

Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial el 30 de mayo de 1986.

189

Reglamento de la Ley Forestal, publicado en el Diario Oficial el 13 de julio de 1988.

recurrente deberá expresar su nombre y domicilio, los agravios y los elementos de prueba que considere necesarios. (Art. 88 Fr. II LF)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Las constancias que acrediten la personalidad del promovente, las pruebas en que éste se apoya, así como la garantía del interés fiscal cuando solicite la suspensión del cobro de la multa. (Art. 197 RLF)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante la autoridad que haya dictado la resolución.
(Art. 198 RLF)

PRUEBAS.

Se podrán presentar todas las pruebas que el recurrente estime necesarias. Admitido el recurso de revocación y desahogadas las pruebas, deberán enviarse en el plazo de tres (3) días junto con el expediente infraccionario a la Dirección General Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (Art. 88 Fr. II LF y 199 RLF)

RESOLUCION.

La Dirección General Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, dentro del plazo de diez (10) días contados a partir de la recepción del recurso, someterá para firma de la autoridad competente la resolución. (Art. 199 RLF)

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución se notificará al recurrente en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo. (Art. 199 RLF)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

El recurrente deberá garantizar el interés fiscal de la multa, y solicitar su suspensión. (Art. 198 RLF)

21. LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA. (LAE)190

RECURSO DE RECONSIDERACION.**ACTOS IMPUGNABLES.**

Las resoluciones que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella. (Art. 16 LAE)

190

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1950.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución impugnada. (Art. 16 LAE)

ORGANOS COMPETENTES.

Los recursos serán resueltos por funcionarios que designe el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, mediante acuerdo delegatorio de facultades, salvo cuando se trate de resoluciones que él mismo emita, caso en el cual le corresponderá resolver el recurso. (Art. 16 LAE)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPARARSE.

Los documentos en que conste la resolución recurrida y que acrediten la personalidad del promovente.

PRUEBAS.

En el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional. Para el desahogo de las pruebas ofrecidas se concederá al recurrente un plazo no menor de ocho (8) ni mayor de treinta (30) días hábiles que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijará según el grado de dificultad

que su desahogo implique. El recurrente tiene la carga de presentar testigos, dictámenes, documentos y si no lo hace dentro del término concedido, la prueba correspondiente no se tomará en consideración al emitir la resolución respectiva. En lo no previsto se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas.

RESOLUCION.

Las resoluciones no recurridas dentro del término de quince (15) días hábiles, las que se dicten al resolver el recurso y las que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Tratándose de multas, la interposición del recurso, suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por un plazo de cinco (5) días hábiles. Cuando dentro de este plazo se garantice el importe de la multa en los términos del Código Fiscal de la Federación, continuará la suspensión hasta que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial resuelva el recurso;

si no se constituye la garantía, la suspensión cesará sin necesidad de declaración y procederá la ejecución.

Tratándose de otras resoluciones administrativas, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si lo solicita el recurrente y surtirá efectos hasta que de oficio o a petición del recurrente se resuelva en definitiva sobre la suspensión, que sólo se otorgará si:

1. La solicita el recurrente.
2. Se admite el recurso.
3. La suspensión no ocasiona la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al orden público.
4. No se trata de acuerdos o resoluciones que fijen precios o prohíban su elevación.
5. No se ocasionan daños o perjuicios a terceros, a menos que se garantice el pago de éstos para el caso de no obtener resolución favorable.
6. La ejecución de la resolución recurrida produce daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente.

22. LEY ADUANERA. (LA)
REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA. (RLA) 191

En materia aduanera, proceden los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduanera.

El recurso de revocación deberá agotarse por el interesado antes de interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuando se interponga recurso de revocación en contra de las resoluciones que dicten las autoridades aduaneras, en las que determinen contribuciones e impongan multas, dicha autoridad podrá reponer el procedimiento administrativo, cuando así proceda antes de dictar la resolución que ponga fin al recurso, así como resolver dicho recurso y emitir un nuevo acto que sustituya al impugnado.

191

Reglamento de la Ley Aduanera, publicado en el Diario Oficial el 18 de junio de 1982.

23. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. (CFF) ¹⁹²

El CFF preve dos recursos: el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES.

El recurso de revocación procede contra las resoluciones definitivas que:

- I. Determinen contribuciones o accesorios.
- II. Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- III. Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras. (Art. 117 CFF)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación. (Art. 121 CFF)

ORGANOS COMPETENTES.

La autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso de revocación deberá constar por escrito, contener el nombre, denominación o razón social del recurrente y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro; señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito del recurso; en su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas; el acto que se impugna; los agravios que le cause dicho acto; las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate; el recurso deberá estar firmado por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en licenciado en derecho, esto no será aplicable si la gestión se realiza en nombre de una persona moral en los términos de la ley que la regula y conforme a sus estatutos, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. El recurso deberá formularse en el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales. (Art. 18 y 122 CFF)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

1. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
2. El documento en que conste el acto impugnado.
3. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.
4. Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial en su caso. (Art. 123 CFF)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL RECURSO.

Ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado. (Art. 121 CFF) Si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en la oficina exactora más cercana a dicho domicilio o enviarlo a la autoridad que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el

envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

PRUEBAS.

Se admitirán toda clase de pruebas excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso. Cuando el recurrente no tenga en su poder las pruebas documentales y no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, para ello deberá identificar con precisión los documentos, y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia sellada de la solicitud de los mismos. Se

entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos. La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas. La confesión expresa del recurrente, las presunciones legales, *iuris et de iure* y los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos harán prueba plena. Si en documentos públicos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, tales documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió, se hicieron las declaraciones o manifestaciones más no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Las demás pruebas quedan a la prudente apreciación de la autoridad. Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo ya expuesto, debiendo fundar razonadamente esta parte de su resolución.

CASOS DE IMPROCEDENCIA.

1. Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando no se acompañen al escrito: los documentos que acrediten la personalidad del promovente cuando actúe en nombre de otro o de personas morales; el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo.

2. Se desechará por improcedente el recurso interpuesto si: en el escrito no se indica el acto impugnado, ni los agravios que el mismo causa al recurrente.

3. Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos que: no afecten el interés jurídico del recurrente; sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstos o de sentencias; hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4. Se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

5. Sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

6. En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno (Art. 129 Fr. II CFF)

7. Si son revocados los actos por la autoridad. (Arts. 117, 122, 123, 124 CFF)

RESOLUCION. (Arts. 132,133 CFF)

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

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

La resolución que ponga fin al recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreeserlo en su caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

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

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un

plazo de cuatro (4) meses, aun cuando haya transcurrido el plazo para que caduquen las facultades de las autoridades fiscales. (Art. 67 CFF)

No procederá el recurso de revocación contra las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de investigación y audiencia.

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución deberá notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, pues se trata de actos administrativos (resoluciones) que pueden ser recurridos (juicio de nulidad) (Art. 134 Fr. I CFF)

SUSPENSION.

Si el contribuyente interpuso en tiempo y forma el recurso de revocación, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco (5) meses, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución. (Art. 144 CFF)

OBLIGATORIEDAD. (Art. 120, 125 CFF)

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. El interesado podrá optar por interponer el recurso de revocación o promover directamente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretendé impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos. Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo.

SILENCIO ADMINISTRATIVO.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. (Art. 131 CFF) (negativa ficta) Si se requiere al promovente que cumpla con los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución. (Art. 132 CFF)

RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.**ACTOS IMPUGNABLES. (Art. 118 CFF)**

El recurso de oposición procede contra los actos que:

I. Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización del veinte por ciento (20%) del valor de cheques presentados en tiempo y no pagados. (Art. 21 CFF)

II. Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

III. Afecten el interés jurídico de terceros que afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones; o titulares de los derechos embargados y de aquellos que afirmen tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales. (Art. 128 CFF)

IV. Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del CFF.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

Por regla general el recurso de oposición deberá interponerse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación. Cuando se trate de terceros que afirmen ser propietarios de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de oposición en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. (Arts. 121, 128 CFF) Tratándose de terceros que afirmen tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, harán valer el recurso de oposición en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a

cubrir el crédito fiscal. Cuando el recurso de oposición se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, las violaciones cometidas antes del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto en el artículo 129 del CFF, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo. Si las violaciones tuvieron lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratase de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta. (Art. 127 CFF)

ORGANOS COMPETENTES. (Art. 121 CFF)

Es competente para conocer del recurso de oposición, la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado.

REQUISITOS FORMALES.

Los mismos que para el recurso de revocación, mencionados anteriormente.

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL RECURSO.

Ante la misma autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado. (Art. 121 CFF) El recurso de oposición se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

PRUEBAS.

Se pueden presentar las mismas pruebas que en el recurso de revocación ya estudiado.

CASOS DE IMPROCEDENCIA. (Arts. 122, 123, 124 y 126 CFF)

El recurso de oposición no procede en los mismos casos que el recurso de revocación, y además no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros. (procedería el juicio de nulidad)

RESOLUCION.

Es aplicable lo que ya se expuso para el recurso de revocación.

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

La resolución deberá notificarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, pues de trata de actos administrativos (resoluciones) que pueden recurrirse mediante juicio de nulidad. (Art. 134 Fr. I CFF)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADÓ.

Los actos administrativos no se ejecutarán cuando el recurrente garantice el interés fiscal, de conformidad con los requisitos previstos en la ley. Tampoco se ejecutarán los actos que determinen un crédito fiscal, hasta en tanto no venza el plazo de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación o el plazo de quince (15) días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco (5) meses, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto, debiendo el interesado

acreditar ante la autoridad fiscal, que interpuso el recurso de oposición dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a esa fecha a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

OBLIGATORIEDAD.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución deberá agotarse previamente a la promoción del Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando un recurso se interponga ante la autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente. (Art. 120 CFF)

SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Es aplicable lo ya explicado en el recurso de revocación.

24. LEY DE EXPROPIACION. (LE) ¹⁹³

RECURSO DE REVOCACION.

ACTOS IMPUGNABLES. (Arts. 3 y 5 LE)

Son impugnables los siguientes actos: el acuerdo que

193

Lev de Expropiación, publicada en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1936.

contiene la declaratoria de expropiación; el acuerdo que contiene la declaratoria de ocupación temporal o de limitación de dominio. El recurso lo pueden interponer los propietarios afectados.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique el acuerdo respectivo. (Art. 5 LE)

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio. (Art. 6 LE)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL RECURSO.

El recurso de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio. (Art. 6 LE)

EJECUCION.

Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación, o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación del bien de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan. (Art. 7 LE)

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Tratándose de: (1) la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; (2) los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; y (3) las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de

las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación del dominio. (Art. B LE)

194

25. LEY GENERAL DE POBLACION. (LGP)
 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION. (RLGP) 195

RECURSO DE REVISION.

La LGP preve la posibilidad de solicitar la revisión de las sanciones administrativas a que se refiere, que hayan sido impuestas por las unidades administrativas que se señalan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la revisión deberá solicitarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la multa impuestas. (Arts. 121 y 122 LGP) Si se hubiere interpuesto el recurso de revisión, el funcionario de la Secretaría de Gobernación que conozca del mismo, recabará cuando lo estime conveniente la opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos. El recurso sólo suspenderá el procedimiento cuando se trate de sanción pecuniaria y siempre que el afectado garantice previamente el interés fiscal. (Art. 155 RLGP)

194

Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

195

Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1976.

26. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. (LDU) ¹⁹⁶
RECURSO DE INCONFORMIDAD.

ACTOS IMPUGNABLES.

Las sanciones derivadas de la aplicación de la LDU.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso de inconformidad deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique personalmente o se ejecute el acto. (Art. 95 LDU)

ORGANOS COMPETENTES.

El superior jerárquico inmediato de la autoridad que haya dictado el acto o resolución de que se trate. Cuando se recurra una resolución del jefe del Departamento del Distrito Federal, él mismo conocerá del recurso.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso se interpondrá por escrito y no estará sujeto a formalidad alguna, bastará que el recurrente precise el acto o resolución que reclama, los motivos de su inconformidad, domicilio para oír notificaciones, designe en su caso a su representante legalmente autorizado; y acompañe las pruebas que estime pertinentes.

196

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 1976.

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO.

Ante el superior jerárquico inmediato de la autoridad de la que haya emanado el acto o resolución de que se trate.

PRUEBAS.

El recurrente podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes, excepto la confesional y aquellas que fueren contrarias a la moral o al derecho.

RESOLUCION.

La decisión que proceda se dictará dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de interposición del recurso.

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

Se notificará la resolución al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

El recurrente podrá solicitar la suspensión del acto o resolución que impugne, y en este caso la autoridad resolverá la suspensión en un término no mayor de setenta y dos (72) horas.

OBLIGATORIEDAD.

El recurso de inconformidad es de agotamiento optativo, y sea que se hubiere interpuesto o no, el interesado afectado, podrá ocurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pero no podrá intentar ambas instancias simultáneamente.

27. LEY GENERAL DE SALUD. (LGS)¹⁹⁷
RECURSO DE INCONFORMIDAD. (Arts. 438 a 450 LGS)
ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias dictadas con motivo de la aplicación de la LGS, que pongan fin a una instancia o resuelvan un expediente. (Art. 438 LGS)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso de inconformidad, deberá interponerse dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere notificado la resolución o acto recurrido. (Art. 439 LGS).

197

Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1984.

ORGANOS COMPETENTES.

Son competentes: la unidad administrativa competente de la Secretaría de Salud, y los titulares de los gobiernos de las entidades federativas, estos últimos podrán delegar dicha atribución.

ANTE QUIEN SE INTERPONE EL RECURSO.

El recurso de inconformidad se interpone 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 LGS)

REQUISITOS FORMALES.

En el escrito mediante el cual se interponga el recurso, se precisará el nombre y domicilio del promovente, los hechos objeto del recurso, la fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifiesta el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida, los agravios que, directa o indirectamente, a juicio del recurrente, le cause la resolución, ordenado o ejecutado el acto y el ofrecimiento de las pruebas que el inconforme se proponga rendir.

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

I. Los que acrediten la personalidad del promovente, siempre que no sea el directamente afectado y cuando dicha personalidad no hubiera sido reconocida con anterioridad por las autoridades sanitarias correspondientes, en la instancia o expediente que concluyó con la resolución impugnada.

II. Los documentos que el recurrente ofrezca como pruebas y tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, y

III. Original de la resolución impugnada. (Art. 441, Frs. I, II, III LGS)

PRUEBAS. (Arts. 442 y 444 LGS)

En la substanciación del recurso, sólo procederán las pruebas que se hayan ofrecido en la instancia o expediente que concluyó con la resolución o acto impugnado y las supervenientes, no es admisible la confesional. Las pruebas ofrecidas que procedan, serán admitidas por el área competente que deba continuar el trámite del recurso y para su desahogo, en su caso, se dispondrá de un término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha en que hayan sido admitidas.

RESOLUCION.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su titular resolverá los recursos que se interpongan contra las mismas y al efecto podrá confirmar, modificar o revocar el acto o resolución combatidos. El Secretario de Salud, en uso de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere, podrá delegar esta atribución sólo cuando los actos o resoluciones recurridos no hayan sido emitidos directamente por él.

SUSPENSION.

La interposición del recurso, suspenderá la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal. Tratándose de otro tipo de actos o resoluciones, la suspensión procederá si el recurrente la solicita; si no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, y siempre que los daños y perjuicios que se causen al recurrente con la ejecución del acto o resolución combatida fueren de difícil reparación. A este respecto, es posible aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. (Art. 449 LGS)

IMPROCEDENCIA.

El recurso se desechará si fue interpuesto extemporáneamente.

28. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE. (LEE)198

RECURSO DE INCONFORMIDAD. (Arts. 176 a 181 LEE)

ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la LEE, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen. (Art. 176 LEE)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro del término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere notificado la resolución impugnada.

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

REQUISITOS FORMALES.

En el escrito mediante el cual se interponga el recurso, se señalará: nombre y domicilio del recurrente y en su caso, de quien promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con la que comparece, si ésta no estaba justificada ante la autoridad que conozca el asunto; la fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida; el acto o resolución impugnados; los agravios que a juicio del recurrente le cause la resolución o acto impugnado; la mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto; los documentos que el recurrente ofrezca como prueba que tengan relación directa o inmediata con la resolución o acto impugnado.

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

1. Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o resolución impugnado.
2. La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado previa comprobación de haber garantizado, en su caso, el interés fiscal. (Art. 178 Frs. VII, VIII LEE)

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL RECURSO.

El recurso se presentará ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en este último caso, se tendrá como fecha de presentación, la del día en que el escrito haya sido depositado en el Servicio Postal Mexicano.

PRUEBAS.

El recurrente podrá ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesión de la autoridad. Si el recurso es admitido, se desahogarán las pruebas en un plazo que no excederá de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación del proveído de admisión. (Art. 178 Fr. VII y 179 LEE)

SUSPENSION.

La ejecución de la resolución impugnada se suspenderá si: lo solicita el interesado; no se sigue perjuicio al interés general; no se trata de infracciones reincidentes; al ejecutarse la resolución se causan daños de difícil reparación para el recurrente y si éste garantiza el interés fiscal.

RESOLUCION.

Transcurrido el plazo para el desahogo de las pruebas, si las hubiere, se dictará resolución en la que se confirme, modifique o revoque la resolución recurrida o el acto combatido.

NOTIFICACION DE LA RESOLUCION.

Se notificará la resolución al interesado personalmente o por correo certificado. (Art. 181 LEE)

29. LEY FEDERAL DE AGUAS. (LFA) ¹⁹⁹

RECURSO DE REVISION.**ACTOS IMPUGNABLES.**

El recurso de revisión procede contra las resoluciones y actos emitidos por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que para su impugnación no tengan señalado trámite especial en la LFA. (Art. 184 LFA)

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El escrito mediante el que se interponga el recurso, deberá presentarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se haya notificado la resolución o se haya tenido conocimiento del acto impugnado. (Art. 185 Fr. II LFA)

199

Ley Federal de Aguas, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 1972.

ORGANOS COMPETENTES.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

REQUISITOS FORMALES.

En el escrito mediante el cual se interponga el recurso, se precisarán: el nombre y domicilio del promovente; los agravios que le cause la resolución; el acto impugnado y la mención de las autoridades que hayan dictado resolución, ordenado o ejecutado el acto. (Art. 185 Fr. I LFA)

DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑARSE.

Los documentos justificativos de la personalidad del promovente, si no la tuviere reconocida ante las autoridades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, más las pruebas que estime pertinentes.

ANTE QUIEN SE PRESENTA EL ESCRITO. (Art. 185 Fr. II LFA)

El escrito se presentará directamente o por correo certificado ante la SARH o por conducto en ambos casos con copia, ante los Gerentes de Distritos de Riego o Gerentes Generales de la propia Secretaría en cada Estado y en el Distrito Federal, y con copia a las autoridades, funcionarios o empleados cuya resolución o acto se impugne. También se podrá presentar

verbalmente ante los Gerentes mencionados, llenándose al efecto los formularios que tendrá preparados la SARH.

RESOLUCION. (Art. 185 Frs. V, VI LFA)

La resolución deberá dictarse dentro de los treinta (30) días siguientes al término para pruebas y diligencias, y antes de ella, los interesados podrán presentar alegatos por escrito. La resolución la dictará el titular de la SARH o el servidor público en quien aquél delegue dicha facultad conforme a lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

SUSPENSION. (Art. 185 Fr. VII LFA)

Interpuesto el recurso, quedará suspendida la ejecución de la resolución impugnada y la continuación de ejecución de los actos que se reclamen, salvo que con la suspensión se contravengan disposiciones de orden público y se afecte el interés social, esto último a juicio del funcionario de la SARH cuya resolución o acto se haya recurrido, pero bajo su responsabilidad, que le será exigida y sancionada por la SARH, en su caso.

30. REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA MINERA.200

RECURSO DE REVISION. (Art. 138)

ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables las resoluciones que dicte la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), en relación con los derechos y obligaciones de los solicitantes o titulares de asignaciones o concesiones mineras, excepto las que declaren su caducidad, cancelación o nulidad.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

ORGANO COMPETENTE.

La unidad administrativa correspondiente de la SEMIP.

REQUISITOS FORMALES.

En el escrito mediante el cual se interponga el recurso, el recurrente expresará los hechos y consideraciones de derecho que fundamenten la revocación, ofrecerá pruebas y acompañará las documentales correspondientes.

200

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera publicado en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 1990.

IMPROCEDENCIA.

Si no se satisfacen los requisitos antes mencionados, la SEMIP declarará improcedente el recurso.

RESOLUCION.

La resolución se dictará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al desahogo de la última prueba y contra dicha resolución no procederá recurso administrativo alguno.

31. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR. 201

RECURSO DE RECONSIDERACION. (Art. 40)

ACTOS IMPUGNABLES.

Son impugnables las resoluciones que se dicten con fundamento en la ley en comento, su reglamento y demás disposiciones derivadas de la ley.

PLAZO PARA LA INTERPOSICION.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución impugnada.

201

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1985.

ORGANO COMPETENTE.

El titular de la SEMIP.

REQUISITOS FORMALES.

El recurso se dirige al titular de la SEMIP, y en él deberán ofrecerse pruebas relacionadas con el acto administrativo que se impugna.

RESOLUCION.

Desahogadas las pruebas y agotadas las diligencias, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, se dictará la resolución.

SUSPENSION.

Cuando la resolución implique pago de multas y el afectado otorgue garantía de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, procederá la suspensión.

CONCLUSIONES.

1. Los recursos administrativos constituyen un medio de control de la legalidad de los actos de la administración, para los particulares es también un medio de defensa y un control a posteriori mediante el cual pueden obtener la modificación, revocación o confirmación de aquellos actos administrativos que les causan perjuicio. Por lo anterior es necesario que el procedimiento de los recursos administrativos no se convierta en una trampa procesal para los particulares, quienes deben buscar entre una gran cantidad de leyes y reglamentos y entre disposiciones en ocasiones confusas, el medio de defensa adecuado.

2. Es importante señalar que corresponde a la autoridad administrativa el lograr que los recursos administrativos dejen de ser considerados como un trámite, por demás molesto, dentro del procedimiento administrativo; esto sólo podrá conseguirse si los funcionarios lejos de defender sin fundamento los actos emitidos por la administración, analizan detenidamente los agravios expuestos por los recurrentes y revisan las resoluciones impugnadas.

3. Ante la carencia de leyes federales o locales que regulen el procedimiento administrativo, los recursos administrativos se encuentran dispersos dentro de múltiples disposiciones legales, lo que produce un verdadero desorden en la tramitación de los recursos; además ocasiona la aplicación supletoria de legislación de naturaleza diferente a la de los recursos administrativos (Código Federal de Procedimientos Administrativos), razón por la que lejos de agilizar el trámite de los recursos, lo entorpece.

4. Después de estudiar numerosas leyes administrativas, me he percatado de que en ellas se prevén recursos que reciben diferentes denominaciones; los plazos para interponer los recursos varían desde cinco (5) hasta cuarenta y cinco (45) días; la etapa probatoria está regulada de manera deficiente y en algunas disposiciones apenas se menciona; algunas leyes establecen la posibilidad de suspender el procedimiento y remiten al Código Fiscal de la Federación con el objeto de determinar la forma en que deberá garantizarse el interés fiscal, como requisito para la procedibilidad del recurso, en otras leyes ni siquiera se prevé la posibilidad de suspender el procedimiento; algunos recursos se presentan ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución que se impugna, mientras que otros deberán

interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnado.

5. Debido a la manera en que se han estructurado los recursos administrativos, lejos de facilitar la obtención de la justicia, se han convertido en trampas procesales como lo han sostenido en repetidas ocasiones los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo en Materia Administrativa, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA DE LOS.
No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los recursos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias."

Amparo Directo 585/70. Productos Etna, S.A.- 19 de julio de 1972.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 277/73.- Alberto J. Farji, S.A.- 10 de julio de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 491/73.- Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A.- 4 de septiembre de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 344/73.- Sindicato de Empleados en la empresa de Frontón, Conexos y Similares, CROC.- 10 de septiembre de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo directo 411/73.- Afianzadora Insurgentes, S.A.- 24 de septiembre de 1973.- Unanimidad de votos.

6. Por lo anterior, considero que sería conveniente unificar los recursos administrativos, para lo cual propongo dos soluciones. Para llevar a cabo cualquiera de ellas, resulta necesario eliminar de todas las leyes y reglamentos que prevén recursos administrativos toda mención al procedimiento de los recursos, dichas leyes se limitarán a establecer la existencia del recurso único y remitirán al particular ya sea al Código Fiscal de la Federación o a una Ley de Procedimiento Administrativo; el Código Fiscal tendría que ser reformado, de tal manera que previera el recurso único así como su procedimiento; la Ley de Procedimiento, tendría que ser presentada a manera de iniciativa. De las dos opciones propuestas, me inclino más por la segunda, es decir, por la creación de una Ley de Procedimiento Administrativo, toda vez que ésta atiende a un

criterio de unidad (Jesús González Pérez), en dicha ley se reunirían todas las normas de procedimiento (evitando así también el tener que acudir a legislación supletoria) aplicables a todos los actos y resoluciones administrativas dictados por las autoridades administrativas; se establecería un procedimiento rápido, ágil y flexible, sin que por ello se vieran mermadas las garantías previstas en el Constitución. Con la Ley de Procedimiento se evitaría la gran confusión que hay debido a la diversidad de disposiciones legales que regulan los recursos administrativos, sin embargo también resulta necesario modificar el mecanismo burocrático y eliminar vicios muy arraigados entre los funcionarios de la administración pública.

FUENTES INFORMATIVAS.

I. LIBROS.

ALESSI, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, Barcelona, Ed. Bosch, 1970, Tomo I, Traducción de la 3a edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. De Palma, 1955, 5a. ed.

BORJA SORIANO, Manuel, Teoría General de las Obligaciones, México Ed. Porrúa, México, 1985.

BULLRICH, Rodolfo, Principios Generales de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft LTDA., 1942.

CARRILLO FLORES, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, México, Ed. Porrúa, 1939.

CARRILLO FLORES, Antonio, La justicia federal y la Administración Pública, México, Ed. Porrúa, 1973.

DE RUGGIERO, Roberto, Instituciones de Derecho Civil, Trad. de la 4a ed. italiana, Madrid, s/f, Tomo I.

DEL RIO GONZALEZ, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, México, Cárdenas editor y distribuidor, 1981.

ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos, Buenos Aires, Ed. de Palma, 1967.

FERNANDEZ DE VELASCO, El acto administrativo.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, et. al., "Artículo 14", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, U.N.A.M., México, D.F., 1985.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga, Fondo de Cultura Económica, U.N.A.M., México.

FLEINER, Fritz, Instituciones de Derecho Administrativo, Barcelona, Ed. Labor, S.A., 1933.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1988.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, México, Ed. Porrúa, 1985.

GARCIA DE ENTERRIA Y RAMON FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, Tomos I y II, Madrid, Ed. Civitas, 1978.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1985.

GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1974.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, Los recursos administrativos, Madrid, 1960.

MADARIAGA GUTIERREZ, Mónica, Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1965.

MARIA DIEZ, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1980, Tomo I.

MERKL, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Nacional, 1975.

MURGA GENER, José Luis, Conceptos Romanos Básicos para el Moderno Derecho Administrativo, Separata de Romanitas.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1972.

BAYAGUES LASO, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo, 1959.

WINDSCHEID, Bernardo, Diritto delle Pandette, Traducción Fadda e Bensa, Torino, 1925.

II. LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917).

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928).

Código Fiscal de la Federación, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976).

Ley General de Bienes Nacionales, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982).

Ley del Seguro Social, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973).

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983).

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976).

Ley de Fomento Agropecuario, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981).

Ley de Información Estadística y Geográfica, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el de de 19).

Ley de Obras Públicas, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1985).

Lev Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982).

Lev del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el de 19).

Lev de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1971).

Lev Federal de Derechos de Autor, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1963).

Lev para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973).

Lev del Mercado de Valores, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975).

Lev de Sociedades de Inversión, (Publicada en el Diario Oficial de 14 de enero de 1985).

Lev Federal de Protección al Consumidor, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975).

Lev Forestal, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 1986).

Lev sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950).

Lev Aduanera, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el de 19).

Lev de Expropiación, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936).

Lev General de Población, (Publicada en el Diario Oficial de 7 de enero de 1974).

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974).

Ley General de Salud, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988).

Ley Federal de Aguas, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972).

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985).

Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1950).

Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1981).

Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1975).

Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el de de 19).

Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el de de 19).

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989).

Reglamento de la Ley Forestal, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1988).

Reglamento de la Ley Aduanera, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982).

Reglamento de la Ley General de Población, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1976).

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1990).

III. REVISTAS.

MEDINA PAYAN, Ramón, "El Recurso Administrativo y el Control de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Mexicano", Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Núm. 17, Vol. III, Marzo-Abril, 1982.

ORTIZ HIDALGO, Luis, "Unificación de los Recursos Administrativos", Trimestre Fiscal, Año 6, Núm. 23, Guadalajara, Jalisco, Oct-Dic 1984/Ene-Mar 1985.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Los Recursos Administrativos", Trimestre Fiscal, Año 6, Núm. 23, Guadalajara, Jalisco, Oct-Dic 1984/Ene-Mar 1985.